

El régimen de responsabilidades de los Servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

José Ramón Cossío Díaz-Alejandra Núñez Luna

© Transparencia Mexicana, 2000

Investigación realizada con el apoyo
Financiero de la Fundación MacArthur

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

INTRODUCCIÓN

El propósito que perseguimos en este trabajo, es presentar la regulación de los distintos sistemas de responsabilidades de los servidores públicos a que se sujetan los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, para colaborar en la búsqueda de soluciones al problema de la corrupción que se presenta al interior de este Poder. Es evidente que éste fenómeno presenta una serie de variables que lo hacen altamente complejo, pues en él concurren factores sociales, culturales y económicos, entre otros muchos. Por lo mismo, no es fácil, como a veces se pretende, que las formas de combatirlo puedan ser únicas o simples. Por el contrario, parece que la única manera de enfrentar el problema con algún éxito, es mediante la formulación de estrategias que atienda a cada una de esas dimensiones, donde la suma final de sus efectos es lo que podrá provocar el eficaz combate a la corrupción.

La metodología que hemos venido elaborando en *Transparencia Mexicana* parte del supuesto anterior y, por tal razón, se dirige sólo al tratamiento de las cuestiones jurídicas de la corrupción en la forma y términos que más adelante señalaremos. Es importante destacar que este enfoque no pretende reducir el fenómeno de la corrupción en México a un mero

problema de leyes, sino que se entiende que el mismo forma parte de una estrategia más compleja que se compone de una serie de programas específicos que se irán desarrollando.

El modelo que hemos diseñado tiene por objeto localizar aquellos problemas normativos que impiden llevar a cabo un eficaz combate a la corrupción dentro de nuestro sistema jurídico; para ello, analizaremos con cuidado la totalidad de ordenamientos jurídicos aplicables a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y de manera específica, del Poder Judicial de la Federación, a efecto de identificar los problemas jurídicos que presentan, en el sentido de si satisfacen o no las distintas etapas que nuestro programa ha contemplado, para llevar a cabo una regulación completa que permita el control de la corrupción.

Por tal motivo, nuestra investigación se desarrollará en el orden siguiente: en primer lugar, expondremos, de manera detallada, en qué consiste el modelo que hemos elaborado para explicar la materia de responsabilidades de los servidores públicos; las distintas vías posibles de explicar este problema, y el por qué consideramos que la propuesta adoptada es la más viable para poder contribuir en el combate efectivo de los problemas de corrupción al interior de nuestro sistema jurídico; en segundo lugar, desarrollaremos el marco general de regulación de la materia, desprendido de la Constitución y legislación aplicable, a la luz de los problemas normativos a que nos hemos referido, y que se traducen, fundamentalmente, en la ausencia o regulación deficiente de supuestos en el sistema de control jurídico de la corrupción. Finalmente, explicaremos el sistema que regula a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, de modo específico, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y jueces de Distrito, para identificar los problemas normativos que cooperan en la realización de prácticas corruptas al interior de este Poder y, de encontrar que las mismas normas reúnen los requisitos que nuestro modelo exige, dejaremos apuntado que las prácticas se deben a la existencia de situaciones de carácter empírico que salen del alcance del modelo que para *Transparencia Mexicana* hemos elaborado.

I. PROPUESTA PARA UN DIAGNÓSTICO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN

El objeto del presente capítulo es presentar la metodología que hemos venido elaborando en *Transparencia Mexicana*, para tratar de ofrecer soluciones al problema de la corrupción que aqueja al país. Como lo hemos indicado en la introducción, la propuesta que hemos elaborado consiste en relacionar los fenómenos de la corrupción con el derecho; por tanto, debemos comenzar por precisar de qué maneras pueden construirse metodologías de estudio respecto de esas relaciones. En primer lugar, resulta claro que la metodología puede limitarse a describir las relaciones internas, es decir, a determinar si una conducta constituye un acto de corrupción en términos del orden jurídico de que se trate. En segundo lugar, puede darse una modalidad de estudios en los que los planteamientos tengan por objeto la identificación de aquellas lagunas o problemas normativos que impiden la obtención de los resultados esperados. Finalmente, podemos identificar un nivel de análisis en el cual las normas en materia de corrupción sean consideradas a partir de una serie de criterios, probablemente no jurídicos, a efecto de determinar la corrupción de la primera respecto de los segundos.

Es evidente que el desarrollo de cada uno de los enfoques acabados de describir plantea preguntas diversas y, por ende, ofrece soluciones distintas. En el primer caso, se trata de realizar un ejercicio jurídico tradicional, en el cual se acepta que aquello que vale como derecho ya está dado, y que respecto de él únicamente es posible dar explicaciones. En el segundo caso, también se acepta que el derecho está dado pero, sin embargo, se postula la necesidad de llevar a cabo ejercicios para complementar las normas a efecto de que alcancen todos sus efectos y sean plenamente eficaces. Si bien es cierto que en este

segundo caso se está realizando un ejercicio de política pública, también lo es que el mismo resulta acotado o dirigido por las determinaciones normativas iniciales. En el tercer caso, finalmente, se trata de presentar un modelo acerca de cómo se debe definir a la corrupción e identificar y sancionar sus conductas, para efecto de que luego, el orden jurídico se adecue a ese modelo.

Si las enunciadas son tres posibilidades válidas para estudiar las relaciones entre derecho y corrupción, ¿cuál es aquella que consideramos para el programa de *Transparencia Mexicana*? Esta interrogante no es trivial, por la sencilla razón de que la misma, entre otras cosas, permite conocer la estrategia que como organización pretendemos realizar. En este sentido, nos parece que seguir la primera de las formas de consideración del fenómeno de la corrupción, tiene unos efectos muy limitados y de hecho se está realizando ya por aquellos juristas que explican los tipos delictivos o los supuestos de faltas administrativas previstos en nuestro ordenamiento. Por su parte, y en cuanto a la tercera modalidad de conocimiento, aquella que consiste en el planteamiento de un modelo general, nos parece que tiene ventajas indudables en tanto busca que la realidad se mueva o se transforme hacia el objetivo deseado. Sin embargo, y debido a los particulares procesos de cambio social que vive el país, mismos que no se reducen a una mera transición de régimen político, parece poco probable que se puedan lograr los consensos necesarios para la identificación del modelo pero, sobre todo, para su puesta en marcha.

Como consecuencia de todo lo anterior, de un modo más modesto, pero también más pragmático, el programa que hemos elaborado tiene como propósito identificar aquellos problemas normativos que están impidiendo llevar a cabo un adecuado combate a la corrupción dentro de nuestro orden jurídico. En este sentido y, como ya se apuntó, lo que estamos tratando de hacer es analizar las normas jurídicas a efecto de identificar todas aquellas situaciones en las cuales el combate a la corrupción no pueda ser efectivo debido a los problemas de tipo normativo que se están presentando.

¿A qué tipo de problemas jurídicos nos estamos refiriendo? Partiendo de la idea de que el derecho es un orden normativo que regula conductas humanas, los problemas a que

nos podemos enfrentar son problemas en la regulación de las conductas. Los problemas se dan, fundamentalmente, por la ausencia de supuestos en el sistema de regulación de la corrupción, si puede decirse así. Un adecuado sistema de regulación de la corrupción tiene que satisfacer varias etapas: identificar ciertas conductas de determinados individuos como obligaciones; determinar que las conductas contrarias a esas obligaciones constituyen un acto ilícito; determinar la sanción que deba corresponder al acto ilícito; crear al órgano que pueda establecer que el acto ilícito se ha dado y que debe aplicar la sanción y crear los procedimientos a través de los cuales se pueda identificar el incumplimiento de la obligación y determinar las sanciones aplicables, principalmente.

Si estos son los problemas normativos que pueden darse en la regulación jurídica para combatir la corrupción, resulta entonces que su solución se alcanza si se cumplen determinadas condiciones. Por una parte, con la identificación de los sujetos, las conductas, los lugares y los tiempos de realización de las prácticas corruptas; por la otra, con la creación completa de los órganos, los procesos y las sanciones mediante los cuales se deben conocer y castigar tales prácticas.

Adicionalmente a la determinación de los elementos normativos apuntados, nos parece que la adecuada consideración de las prácticas corruptas exige su contextualización. Con esta expresión queremos decir que no tiene ningún sentido ver a la corrupción desde un punto de vista general y sin referencia alguna a sus condiciones de realización. Volviendo sobre la idea de que el derecho regula conductas humanas, los elementos normativos apuntados deben considerarse en relación con las "comunidades" y las "situaciones" específicas en las que pueden darse los actos corruptos. Así, por ejemplo, cuando se están tratando los problemas de corrupción de los jueces, es evidente que sus conductas en tal sentido no pueden ser realizadas sino por unos cuantos sujetos específicos que interactúan con ellos ("comunidades") y dentro de un proceso judicial particular ("situación"). Así las cosas, si en los términos apuntados se van a analizar las regulaciones jurídicas que tiendan a evitar o a sancionar la corrupción de ciertos funcionarios, se tiene que partir del contexto de realización de las conductas.

La sola consideración de, por un lado, los elementos normativos y, por el otro, de los contextos de realización de las prácticas corruptas, nos lleva a tener que relativizar el análisis para dar cuenta de una pluralidad de situaciones. El problema de la relativización consiste en que debe hacerse a partir de una serie de elementos guía, pues de otra manera se corre el peligro de que termine por no saberse sobre qué se trabaja. Si lo que vamos a analizar son conductas humanas, el criterio guía (en un sentido inicial) más aceptable es el orgánico, pues permite ir viendo cómo es que los elementos normativos y los contextos de realización concurren (o deben concurrir) para evitar esas mismas prácticas.

Desde el punto de vista orgánico, lo primero que debemos hacer para construir nuestro programa es diferenciar a los sujetos de la corrupción. En este sentido, la primera y más importante distinción es la que separa a aquellos que forman parte del sector público, de quienes se desempeñan en el privado. Para mostrar la forma en que hemos ido construyendo nuestro modelo, consideremos por ahora a los sujetos de derecho público. Ello nos lleva a una nueva distinción, dado el carácter federal de nuestro ordenamiento, a efecto de separar a quienes laboran en el orden federal, en los locales, en los municipales o en el del Distrito Federal. Ubicados en este tercer nivel, las distinciones deben hacerse entre los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales, o entre la administración pública, centralizada o paraestatal. Si de este tercer nivel tomamos como sujeto al Poder Judicial, a su vez es posible encontrar que el mismo es sólo una denominación genérica que agrupa a un conjunto de órganos. Primeramente, a aquellos en los que las actuaciones deben darse de manera colegiada: el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, el Consejo de la Judicatura Federal, las distintas Salas del Tribunal Electoral, los diversos órganos administrativos, entre otros muchos; en segundo lugar, aquellos órganos cuyas conductas se realizan mediante la actuación de un sujeto individual: jueces, magistrados y ministros, secretarios y empleados administrativos, por ejemplo.

Si nos colocamos en el nivel acabado de describir, resulta posible comenzar el análisis de la situación que guardan los elementos normativos mediante los cuales se pretende combatir la corrupción; ello, claro está, en relación con las comunidades y las

situaciones a que antes nos referíamos. Para ilustrar nuestra metodología, consideremos en específico a un funcionario judicial a la luz de los elementos acabados de describir, bajo el entendido de que el mismo modelo podría ser aplicable para analizar las conductas de cualquier funcionario o actor, sea éste público o privado.

Comencemos por considerar, en términos muy generales, aquello que hace el juez, recordando que el mismo, además de desempeñar funciones jurisdiccionales, también realiza actos de administración de su juzgado y respecto de las personas que labora en él. Desde el punto de vista judicial, un juez es aquella persona que debe conocer y resolver en primera instancia aquellos asuntos litigiosos que hayan sido sometidos a su consideración. Este juez, entonces, debe conocer las pretensiones de las partes en el proceso, recibir sus pruebas, escuchar sus alegatos y, al terminar todo ello, resolver el caso dándole la razón a uno de los contendientes. Esa actuación del juez debe ser imparcial y objetiva respecto de quienes acudan a los juicios, pues así lo determinan la Constitución y las leyes. Si para efectos de ejemplificación la función del juez se limitara a lo anterior, cabe preguntarse: ¿qué tipo de normas debieran estar previstas en el ordenamiento para impedir la realización de actos de corrupción? Para responder a esta pregunta, debemos responder antes, dos cuestiones. Primera, ¿quién puede corromper al juez? Ello se responde señalando que el juez actúa respecto de comunidades en litigio, esto es, las partes y sus abogados, primordialmente. Segunda, ¿en dónde puede darse la corrupción del juez? La respuesta aquí es que ello sólo puede darse dentro de un determinado proceso judicial, por ser en ese ámbito donde el juez actúa. Con estos dos criterios definidos, podemos considerar la normatividad vigente en materia de responsabilidad de los jueces respecto de los procesos judiciales, bajo las siguientes interrogantes: ¿existe correspondencia entre las situaciones en las que pueda darse la corrupción con respecto a los supuestos sancionados?; ¿están bien definidos los supuestos en los cuales un juez puede llegar a ser responsable?; ¿están precisados los órganos que pueden considerar las responsabilidades de los jueces?; ¿están determinados los procesos mediante los cuales esos órganos pueden actuar?; ¿se precisa en esos procesos, quiénes pueden presentar las denuncias y qué medios de prueba pueden ofrecer?; ¿se encuentran determinadas las sanciones para los casos de faltas?; ¿son esas sanciones adecuadas?; ¿son aplicables las sanciones?

Si lleváramos a cabo el ejercicio apuntado respecto de las posibles conductas de los jueces federales en los procesos judiciales, obtendríamos como resultado una visión muy completa acerca de las normas que rigen las conductas de esos funcionarios, lo cual abre dos grandes posibilidades de conocimiento.

En primer lugar, para determinar con precisión en dónde se encuentran las fallas que posibilitan el que no se lleguen a sancionar los actos de corrupción. El ejercicio puede parecer modesto en algún sentido, pues se podría llegar a afirmar que no se tiene sino un diagnóstico acerca de la situación que guarda el derecho positivo respecto de personas que laboran en los sectores público y privado. Sin embargo, si tal metodología fuera aplicada consistentemente respecto del mayor número de sujetos posibles, se iría construyendo un mapa complejo acerca de las situaciones particulares que guarda el orden normativo en materia de corrupción. Así, comenzarían por identificarse todos aquellos huecos que permiten que ciertos actos considerados como graves ni siquiera estén identificados como corruptos, o que ciertos sujetos gocen de total impunidad, sea por la falta de relación entre las conductas de corrupción que efectivamente se realizan con respecto a aquellas que se prevén, sea por la ausencia de órganos para sancionarlos, por la inexistencia de procedimientos o por lo ineficaz de las sanciones.

En segundo lugar, la realización de un ejercicio como el que proponemos, permitirá identificar también aquellas situaciones en las que los elementos normativos (en relación con las comunidades y las situaciones) no sean el factor que permita la corrupción. Una vez determinada esta situación, se tendría que profundizar en factores empíricos tales como la corrupción, a su vez, del órgano encargado de llevar a cabo la vigilancia, pues serían esos factores los que impiden que, ante un buen diseño jurídico, se sigan dando actos de corrupción.

Debido a la metodología que aplicaremos, el presente trabajo se desarrollará en las siguientes etapas: primera, la explicación del marco general de responsabilidades que deriva de nuestra Constitución y legislación secundaria aplicable a todos los servidores

públicos enumerados en el propio texto fundamental, especificando los órganos del Poder Judicial sujetos a cada uno de los tipos de responsabilidad; segundo, de modo específico, explicaremos los distintos sistemas de responsabilidades a que quedan sujetos, de modo específico, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los jueces de Distrito, pues hemos considerado que éstos órganos juegan un papel de la mayor importancia dentro del Poder Judicial, existiendo, respecto de ellos, ciertas diferencias en lo que respecta a la regulación a que están sujetos, en materia de responsabilidades.

Finalmente, apuntaremos aquí que, durante el desarrollo de la investigación, iremos identificando los problemas -de carácter estrictamente normativo- que impiden que las normas sean totalmente eficaces y, a final de cuentas, permiten el desarrollo de prácticas corruptas de nuestro ordenamiento.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como se apuntó en la introducción, el objeto de este capítulo es presentar una idea, así sea general, acerca del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que prevalece en nuestro orden jurídico. Como señalamos, el propósito de esta exposición se limita a plantear aquellos elementos que pueden permitir la corrupción del sistema de responsabilidades en el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, consideramos necesario presentar el marco general de responsabilidades desprendido de la Constitución, que involucra a todos los ordenamientos aplicables a esta materia, a los que se sujetan todos los servidores públicos que el mismo texto fundamental señala –y no únicamente los del Poder Judicial- en la medida en que constituye la base para comprender la regulación de las responsabilidades de los órganos objeto de nuestro estudio, que precisaremos con detalle en el capítulo siguiente.

El artículo 108 de la Constitución establece quiénes son servidores públicos, para efectos de las responsabilidades a que alude su Título Cuarto. Para nuestra exposición, sólo mencionaremos aquellos órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación, enumerados en el aludido precepto. El artículo señalado alude a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como sus funcionarios y empleados. En cuanto a los órdenes locales, el mismo precepto señala que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, así como los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Finalmente, el

último párrafo de este precepto señala la obligación de precisar en las Constituciones locales, el carácter de servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

A. Tipos de responsabilidad en la Constitución y legislación secundaria

El artículo 109 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para expedir, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a los funcionarios que incurran en cada una de las siguientes responsabilidades: administrativa, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; civil, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales; penal, para los servidores públicos que incurran en delito; y política, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

A nivel federal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, es la norma que reglamenta la materia de responsabilidades política y administrativa, así como el procedimiento de declaración de procedencia necesario para el fincamiento de responsabilidad penal de los servidores públicos señalados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución, así como de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. La ley señala como órganos encargados de la aplicación de la misma a los siguientes: las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal, el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la

Federación, los Tribunales de Trabajo, en los términos de la ley respectiva y demás órganos jurisdiccionales determinados en otras leyes.

En cuanto a los ordenamientos supletorios de esta Ley, la misma dispone 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. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.” El precepto aludido se ubica en el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley, que se refiere a las disposiciones comunes aplicables tanto a juicio político, como a declaración de procedencia; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que la disposición también es aplicable al procedimiento de responsabilidad administrativa, “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.¹”

Por su parte, el Código Penal, aplicable “en el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República, para los delitos de la competencia de los tribunales federales²”, contiene el catálogo de delitos cometidos por los servidores públicos, cuya actualización da lugar a la iniciación del procedimiento de declaración de procedencia, cuyo objeto, como explicaremos más adelante, es remover la inmunidad de la que ciertos funcionarios públicos gozan, para poder iniciar la tramitación de un procedimiento en su contra, cuando se acrediten los elementos del tipo penal y su probable responsabilidad.

¹ *Semanario Judicial de la Federación*; 9ª época; Pleno; Tomo III; p. 466.

² El principio de territorialidad también es aplicable en algunos supuestos en que el delito ha sido cometido fuera del territorio nacional, tales como: los iniciados, preparados o cometidos en el extranjero, cuando produzcan efectos, o se pretenda que los tengan, en territorio nacional; los cometidos en embajadas o

Finalmente, y en lo que a la responsabilidad civil concierne, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, contiene una regla general sobre responsabilidad del Estado por los actos cometidos por sus servidores públicos, en observancia del artículo 111 de la Constitución.

1. Responsabilidad administrativa

a. Sujetos y causas de responsabilidad administrativa

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que pueden incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere su artículo segundo, el cual señala a aquellos enumerados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, así como todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales. De acuerdo con el precepto constitucional, los órganos del Poder Judicial de la Federación susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa son, en general, todos sus miembros, funcionarios y empleados.

El artículo 113 de la Constitución establece que “las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.”

consulados mexicanos, los cometidos en alta mar, a bordo de buques nacionales; y los cometidos a bordo de un buque extranjero en puerto nacional o en aguas territoriales mexicanas, entre otros.

Por su parte, la fracción tercera del artículo 109 constitucional señala como causas de responsabilidad administrativa en que puede incurrir un servidor público, 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”. En lo que respecta a la Ley de Responsabilidades, la violación a cualquiera de las obligaciones previstas en su artículo 47, actualizará la causa de responsabilidad que de lugar a la iniciación del procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente. Este precepto de la Ley enumera, de manera enunciativa, las obligaciones que el servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuya violación dará lugar a la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, con la imposición de las sanciones correspondientes, en su caso, pero sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas aplicables al servicio de las fuerzas armadas: cumplir con el servicio que le sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido del cargo (f. I); formular y ejecutar los presupuestos que le competan y cumplir con las normas sobre el manejo de recursos públicos (f. II); utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su cargo, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos (f. III); custodiar la información y documentación a la que tenga acceso por razón de su cargo, impidiendo o evitando su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida (f. IV); observar buena conducta, tratando con respeto a las personas con quienes tenga relación por razón de su empleo (f. V); observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las reglas del trato debidas y no incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad (f. VI); observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos (f. VII); 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 (f. VIII); no ejercer las funciones de un cargo ya concluido el período para el cual se le designó (f. IX); no disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan (f. X); abstenerse de

desempeñar algún otro empleo o cargo oficial o particular que la ley le prohíba (f. XI); abstenerse de autorizar la contratación o designación de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un cargo público (f. XII); excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios (f. XIII); informar al superior jerárquico sobre los aludidos asuntos, que sean de su conocimiento (f. XIV); abstenerse, durante el ejercicio de su encargo, de recibir dinero, objetos mediante enajenación a un precio notoriamente inferior al del mercado, donaciones para sí, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, que procedan de cualquier persona cuyas actividades se encuentren vinculadas al servidor público de que se trate en el desempeño de su función, y que implique intereses en conflicto³ (f. XV); desempeñar su empleo sin pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones adicionales que el Estado le otorga por el desempeño de su función (f. XVI); abstenerse de intervenir en el nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga un interés personal, familiar, o de negocios en el caso (f. XVII); presentar sus declaraciones de situación patrimonial (f. XVIII); atender los requerimientos que reciba de la Secretaría de la Contraloría (f. XIX); denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegue a advertir respecto de cualquier otro servidor público que incurra en algún supuesto de responsabilidad administrativa (f. XX); proporcionar la información que solicite la institución a la que legalmente le compete la vigilancia de los derechos humanos (f. XXI); abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de cualquier norma jurídica relacionada con el servicio público (f. XXII) y, abstenerse de celebrar o autorizar 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 cargo en el servicio público, sin la autorización de la Secretaría de la Contraloría y, en ningún caso, con servidor público que se encuentre inhabilitado (f. XXIII). Finalmente, la fracción XXIV del mismo precepto abre la posibilidad de actualización de supuestos de responsabilidad administrativa que se encuentren establecidos en otras leyes y reglamentos.

³ Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del encargo.

De la enumeración acabada de efectuar, consideramos que el precepto de la Ley contiene algunos supuestos de obligaciones de los servidores públicos que pueden considerarse ambiguos, al no existir precisión sobre su significado y alcance en normas jurisprudenciales. Así, la fracción V del artículo establece como deber el “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”; igualmente, la fracción VI se refiere al “observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad⁴”; la fracción VII impone la obligación de “observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos”; finalmente, la fracción XII establece, de manera muy genérica, la obligación de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier norma relacionada con el servicio público.

El primer comentario que puede hacerse sobre estas causas de responsabilidad, es que las mismas son sumamente ambiguas, y que en la necesidad o búsqueda de incorporar el mayor número de supuestos de hecho, se le confirió un grado importante de discrecionalidad a las autoridades correspondientes.

b. Sanciones aplicables y órganos facultados para imponerlas

El artículo 113 de la Constitución establece que las sanciones a los funcionarios que incurran en responsabilidad administrativa, además de las que señalen las leyes, consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como el pago de los daños y perjuicios patrimoniales causados, y que no podrán exceder de tres tantos de esos beneficios obtenidos o daños y perjuicios

⁴ El abuso de autoridad constituye un delito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 del Código Penal.

causados⁵. Por su parte, el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades señala, de manera más específica, las sanciones aplicables por la comisión de faltas administrativas, esto es, apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanciones económicas e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Consideramos importante apuntar algunas precisiones hechas por la Ley con respecto a cada uno de los tipos de sanciones que prevé por la comisión de faltas administrativas. Así, en lo que respecta al apercibimiento y la amonestación, éstas serán aplicadas por el superior jerárquico. La suspensión, también aplicada por el superior, no deberá ser menor de tres días ni mayor de tres meses. En lo referente a la destitución del empleo, cargo o comisión, será llevada a cabo por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas. En caso de que el superior jerárquico no inicie los procedimientos de responsabilidad correspondientes, los mismos, por regla general, serán promovidos por la Secretaría de la Contraloría, debiendo exhibir las constancias respectivas al superior jerárquico. Del mismo modo, cuando el superior jerárquico considere que se trata de faltas administrativas de carácter grave, podrá solicitar a la Secretaría que conozca directamente del caso⁶.

En cuanto a la inhabilitación, cuando ésta se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, o se trate de conductas graves por parte del servidor público, será de uno hasta diez años si el monto de los mismos 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. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor a diez años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o

⁵ Existe jurisprudencia que señala que las sanciones económicas previstas para el caso de responsabilidad de servidores públicos, deben sujetarse a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución, y no a lo dispuesto en el artículo 22 de la propia norma fundamental, aun cuando éstas puedan considerarse como una especie de multas. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9ª época; Pleno; Tomo VI; p. 186.

⁶ De acuerdo con el artículo 48, para los efectos de la Ley se entiende por “Secretaría” a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y por superior jerárquico, al titular de la dependencia y, en el caso

comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesto, se requiere que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso de tal circunstancia a la Secretaría de la Contraloría.

Por otro lado, en lo que se refiere a la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones a que las leyes y reglamentos sujetan al servidor público, la Ley dispone que éstas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad. Las sanciones económicas deben pagarse en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago⁷. La ley es muy precisa en cuanto al monto de la sanción económica, señalando en su artículo 55 que “se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados”.

En lo que toca a la aplicación de las sanciones, la Ley de Responsabilidades señala en su artículo 54, varios elementos a tomar en cuenta en su imposición, esto es, la gravedad de la conducta y la necesidad de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de la Ley, así como de aquellas normas derivadas de la misma; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico, antecedentes y condiciones⁸; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las mismas.

La dependencia y la Secretaría, en sus ámbitos de competencia, pueden abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, siempre que justifiquen la causa de ello, y que se trate de hechos que no revistan gravedad ni

de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual debe aplicar las sanciones impuestas por la contraloría interna de su dependencia.

⁷ Los Tribunales Colegiados han señalado que, para la imposición de sanciones económicas, no se requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, “máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 8ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo VI; p. 430.

⁸ El precepto es poco claro en los que por “antecedentes y condiciones” del servidor público se refiere.

constituyan delitos, cuando lo amerite por los antecedentes y circunstancias, y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

c. Prescripción

Finalmente, la Constitución señala la obligación de legislar sobre los casos de prescripción de la responsabilidad, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones que constituyan causas de responsabilidad administrativa. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no podrán ser inferiores a tres años⁹.

En aplicación del mandato constitucional, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades señala los plazos de prescripción de las facultades, tanto del superior jerárquico como de la Secretaría, para imponer las sanciones administrativas previstas en la ley, que son los siguientes: prescripción de un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y tres años en los demás casos. En cuanto a los particulares afectados, su derecho a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribe en un año a partir de la notificación de la resolución que le afecte. En todos los casos antes señalados, los plazos de prescripción comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o si ésta fue de carácter continuo, a partir del momento que hubiese cesado. Es importante anotar que los Tribunales Colegiados se han pronunciado en el sentido de que el plazo para la imposición de las sanciones administrativas no puede computarse a partir de que concluyan las investigaciones correspondientes, ya que el precepto en cita no

⁹ 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, 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo I; p. 500.

hace ninguna mención especial en el sentido de que este plazo se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las indagaciones que lleven a determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa¹⁰.

d. Procedimiento de responsabilidad administrativa

El artículo 51 de la Ley de Responsabilidades establece un facultamiento genérico a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para establecer los órganos y procedimientos para investigar y determinar las responsabilidades a que deben sujetarse los servidores públicos por la comisión de faltas administrativas, establecidas en el artículo 47, que ya hemos enunciado, así como para aplicar las sanciones correspondientes, conforme a lo establecido en la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia. A nivel federal, como lo veremos en el siguiente capítulo, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades, en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado¹¹ acuda a presentar quejas y

¹⁰ Con anterioridad a 1996, los Tribunales Colegiados sostuvieron que no podía darse la prescripción de las facultades del Estado para imponer sanciones a sus servidores públicos, mientras no se tuviere conocimiento de los hechos que se imputaren a esas personas, “porque la prescripción es una institución que, como en el caso, libera de una responsabilidad a quien incurre en ella, pero que opera cuando por voluntad o por omisión de quien puede ejercer la facultad no lo hace durante el término que la ley concede; consecuentemente, no puede correr el término de esa figura jurídica en forma subrepticia en su perjuicio”. Esta tesis ha sido modificada, al pronunciarse los Tribunales Colegiados en el mes de abril de 1996, señalando, en concordancia con el precepto mencionado, que 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, “siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se de el supuesto.” *Semanario Judicial de la Federación*; 8ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XV; p. 526; Tomo XIV, p. 504 y Tomo III, p. 437.

¹¹ Al respecto, los Tribunales Colegiados se han pronunciado en el sentido de que el promovente de la acción de responsabilidad tiene interés jurídico para que se resuelva y se haga de su conocimiento el resultado del

denuncias por incumplimiento de las obligaciones de un servidor público, con lo que se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente¹².

El artículo 64 de la Ley establece el procedimiento que debe seguir la Secretaría de la Contraloría en la imposición de sanciones administrativas. Así, debe citar al presunto responsable a una audiencia, en la que podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor. El precepto señala que entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. En cualquier momento, previo o posterior al citatorio, la Secretaría podrá ordenar la suspensión temporal del servidor público de su cargo, si esto se requiere para poder efectuar las investigaciones. En caso de que el servidor público suspendido no resultare responsable de la falta que se le imputare, será restituidos en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones a que tuviere derecho durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Desahogadas las pruebas en la audiencia, la Secretaría debe resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al servidor público las sanciones administrativas correspondientes, debiendo notificarle la resolución dentro de setenta y dos horas al jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico. Aquí nos hemos percatado de que el precepto omite la mención de la notificación de la resolución que determina la responsabilidad del servidor público, al particular que pueda resultar afectado, que según interpretación de los

procedimiento, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución. 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.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo II; p. 552.

¹² De acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Ley, constituye una causal de responsabilidad administrativa el que el servidor público "por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten."

tribunales, es el mismo que ha formulado la denuncia, con el objeto de que solicite la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubieren causado, ante el órgano administrativo correspondiente.

Finalmente, la Ley señala que si de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver, la Secretaría podrá ordenar la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. De todas las diligencias practicadas debe levantarse acta circunstanciada, suscrita por todos los que en ellas intervengan, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Las sanciones administrativas determinadas en la resolución deben ser ejecutadas de inmediato en los términos dispuestos por aquella. En lo que a sanciones económicas respecta, éstas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, y podrán hacerse efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución.

La suspensión, destitución o inhabilitación impuesta a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público¹³. En el caso de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente¹⁴.

Adicionalmente, el artículo 77-bis de la Ley señala que si una vez determinada la responsabilidad del servidor público se acreditan daños o perjuicios a particulares, éstos pueden acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría para que cualquiera de ellas determine la indemnización correspondiente en cantidad líquida y ordene su pago, sin necesidad de que los particulares tengan que acudir a instancia judicial alguna. Asimismo, el Estado puede repetir de los servidores públicos el pago de la

¹³ Como puede apreciarse, el precepto es poco claro en cuanto a la resolución que determina las sanciones administrativas al servidor público; además, no es tarea sencilla el definir lo que por “orden público” entiende.

¹⁴ El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aplicable a los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, señala como empleados de confianza del Poder Judicial a los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte, así como los Secretarios del Pleno y de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 6 dispone que con trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles.

indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al particular, tendrá como posibles vías la administrativa y la judicial.

e. Recursos administrativos en la Ley Federal de Responsabilidades

La Ley Federal de Responsabilidades prevé la existencia de dos tipos de recursos como medio de impugnación de las resoluciones¹⁵. Al respecto, el artículo 70 de la Ley faculta al servidor público sancionado para demandar la anulación de la resolución determinante de sanciones administrativas ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El efecto de anular ésta será que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado el empleo o cargo, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiere sido privado con las sanciones impuestas en la resolución, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que, sobre el particular, la Ley no dice más en cuanto al trámite del recurso, v. gr. Los plazos para interponerlo o bien, para el dictado de la nueva resolución que confirme o anule la anterior, por lo que debemos acudir a la regulación de este procedimiento prevista en el Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, como lo dispone el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades, el servidor público puede interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que dictó la resolución, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra. La resolución recaída en el recurso de revocación también es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es importante anotar que, con respecto a las resoluciones absolutorias del Tribunal Fiscal, éstas también podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico. Al respecto, la fracción IV del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación faculta a la autoridad, en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

¹⁵ La Ley no contempla un capítulo de recursos de manera separada; su tratamiento incluso se encuentra mezclado después de la fase probatoria del procedimiento “ordinario”, y antes de la resolución del mismo.

para recurrir las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal, que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas, por medio de revisión, que debe interponerse ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación. Los Tribunales Colegiados han sostenido, en varias ejecutorias, que la procedencia del recurso de revisión fiscal, tratándose de resoluciones que anulen la responsabilidad de un servidor público está sujeta a que se satisfagan los requisitos de importancia y trascendencia que exige el tercer párrafo del precepto citado¹⁶.

f. Tramitación del recurso de revocación

El procedimiento para la interposición del recurso se inicia con la presentación del escrito de agravios que, a juicio del servidor público, le cause la resolución, acompañando una copia de ésta y la constancia de la notificación de la misma y proponiendo las pruebas necesarias, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución. La autoridad deberá resolver sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas que se hubieren ofrecido, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Aquí la Ley omite un detalle, esto es, el plazo que la autoridad tiene para resolver sobre la admisión del recurso. Si recurrimos a las reglas que sobre el particular dispone el artículo 362 del Código Federal de Procedimientos Penales, ordenamiento supletorio de esta ley, vemos que el precepto también omite esta mención¹⁷.

Finalmente, la Ley de Responsabilidades establece que, una vez desahogadas las pruebas, la autoridad tiene un plazo de treinta días hábiles para emitir su resolución,

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación*; 8ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XV; p. 259.

¹⁷ El precepto mencionado dispone lo siguiente: “El plazo para interponer el recurso de revocación y ofrecer pruebas será de cinco días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. El tribunal resolverá el recurso oyendo a las partes en una audiencia que se efectuará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación que se haga a la parte que no interpuso el recurso, acerca de la admisión de éste. En la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas, se escuchará a las partes y se dictará resolución, contra la que no procede recurso alguno. Si no es posible que en esa audiencia concluya el desahogo de las pruebas, el juez podrá convocar, por una sola vez, a otra audiencia.”

debiendo notificarle al servidor público interesado en un plazo no mayor a setenta y dos horas. Vale la pena anotar que la Ley no aclara los efectos que tiene la resolución emitida en el recurso, ni señala si su interposición interrumpe o no, los efectos de la resolución impugnada; la Ley Orgánica del Poder Judicial sí es clara al respecto, como veremos posteriormente.

g. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las contralorías

La Ley de Responsabilidades, en sus artículos 58 y 59, regula los supuestos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las contralorías internas de las dependencias o entidades, estableciendo que la Secretaría de la Contraloría es la autoridad competente para aplicar las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando estos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, esto es, cuando se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la Ley.

2. Responsabilidad penal

a. Sujetos de responsabilidad penal

La fracción segunda del artículo 109 de la Constitución señala que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”

Como ya lo señalamos, el artículo 108 de la Constitución establece de manera genérica quiénes se reputan como servidores públicos para efectos de los distintos procedimientos de responsabilidades que prevé. En lo que toca al Poder Judicial Federal pueden ser sujetos de responsabilidad penal todos sus miembros. Por su parte, el artículo 212 del Código Penal define lo que para efectos de este ordenamiento se entiende por servidor público, señalando como tal a "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales."

Con respecto a los sujetos de responsabilidad penal, debemos hacer una precisión, que se desprende de la lectura de los preceptos constitucionales relativos. Como hemos dicho, el artículo 108 de la Constitución –y el 212 del Código Penal- dispone que son sujetos de las responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la Constitución, todos los miembros del Poder Judicial de la Federación, pero el artículo 111 enumera los servidores públicos que deben ser previamente sujetos a un procedimiento de declaración de procedencia, con el objeto de que les sea removida la inmunidad de que gozan y pueda iniciarse el procedimiento penal correspondiente en su contra. Este precepto sólo señala como funcionarios del Poder Judicial, sujetos a esta declaración, a 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. No comprende pues, a los magistrados de Circuito ni jueces de Distrito, entendiéndose que con respecto a ellos se tramita un

procedimiento penal ordinario, sin promover juicio previo alguno ante la Cámara de Diputados.

b. Catálogo de delitos cometidos por los servidores públicos en el Código Penal

El título décimo del libro segundo del Código Penal comprende el catálogo general de delitos cometidos por servidores públicos, cuya actualización dará lugar a la imposición de las penas que el mismo ordenamiento señale. Estos delitos son: ejercicio indebido del servicio público (art. 214); abuso de autoridad (art. 215); coalición de servidores públicos (art. 216); uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217); concusión (art. 218); intimidación (art. 219); ejercicio abusivo de funciones (art. 220); tráfico de influencia (art. 221); cohecho (art. 222); peculado (art. 223) y enriquecimiento ilícito (art. 224). Por otro lado, de manera específica, el título undécimo, en su artículo 225 enumera varios supuestos de delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, tanto empleados del Ministerio Público durante la fase de averiguación previa, como del Poder Judicial, en el curso del procedimiento y órganos administrativos del Poder Ejecutivo, encargados de la ejecución de las sentencias.

Consideramos que vale la pena profundizar un poco en lo que toca a los distintos supuestos que comprende la comisión de cada uno de los delitos señalados en el párrafo anterior, lo que nos permitirá percatarnos de que estas conductas, en algunos casos, coinciden exactamente con la enumeración de faltas administrativas prevista en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.

En primer lugar, el artículo 214 del Código Penal dispone que el delito de ejercicio indebido de servicio público se actualiza en los siguientes supuestos: ejercer las funciones de un empleo o cargo sin haber tomado la posesión legítima o sin haber satisfecho todos los requisitos legales (f. I); continuar ejerciendo funciones después de haber sido revocado el nombramiento, o de haber sido suspendido o sustituido (f. II); no informar por escrito al

superior jerárquico, cuando tenga conocimiento de cualquier acto u omisión que pueda afectar gravemente el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, del Congreso de la Unión, o de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal o no evitarlo, si esto se encuentra dentro de sus facultades (f. III); sustraer, destruir, ocultar o inutilizar ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso en virtud de su empleo o cargo (f. IV) e incumplir el deber de custodia, vigilancia y protección de personas, instalaciones u objetos, cuando esto sea uno de sus deberes en virtud de su empleo (f. V).

Por su parte, el artículo 215 del Código prevé como delito de abuso de autoridad, las siguientes conductas: pedir auxilio a la fuerza pública para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento o sentencia (f. I); ejercer violencia sin causa legítima sobre una persona, con motivo de sus funciones (f. II); retardar indebidamente o negar a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles (f. III); negarse injustificadamente el órgano encargado de administrar justicia, a resolver un conflicto que ante el mismo se haya planteado, aún bajo el pretexto de oscuridad o silencio de la ley (f. IV); negarse el encargado de una fuerza pública, a prestar auxilio a la autoridad competente cuando le sea requerido (f. V); recibir y mantener, el encargado de un establecimiento de reclusión, o de institución de readaptación social y de menores, a una persona privada de su libertad, sin cumplir con los requisitos legales (f. VI); no denunciar inmediatamente cualquier privación ilegal de la libertad, cuando esto estuviere en sus funciones (f. VII); hacer que se le entreguen, apropiarse o disponer de fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado (f. VIII); obtener de un subalterno, con motivo de sus funciones, parte de sus sueldos, dádivas u otro servicio (f. IX); otorgar empleo o contratos de cualquier naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio o cumplirá el mismo (f. X); contratar a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar empleo o cargo público (f. XI) y otorgar cualquier identificación en que se acredite como servidor público a persona que realmente no desempeñe el empleo a que se haga referencia en dicha identificación (f. XII).

La coalición de servidores públicos, descrita en el artículo 216 del Código, consiste en coaligarse los servidores públicos, para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos o con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. El precepto excluye el derecho de huelga, disponiendo que “no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.”

El artículo 217 del Código dispone que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades el servidor público que, indebidamente, otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación (f. I-a); otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico (f. I.b); otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre cualquier ingreso de carácter fiscal, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal (f. I-c) y otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores, con recursos económicos públicos (f. I-d). Comete también este delito el servidor que, teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación distinta de aquella a la que estuvieren destinados, o efectúe un pago ilegal (f. III).

El precepto siguiente señala como delito de concusión, el que el servidor público, con carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

El delito de intimidación, de acuerdo con el artículo 219, consiste en inhibir a cualquier persona, haciendo uso de violencia física o moral, para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en realizar alguna conducta ilícita

u omitir una lícita debida que lesione los intereses de la persona que formule la denuncia o querrela, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

El artículo 220 del Código dispone que comete el delito de ejercicio abusivo de funciones el servidor público que en el desempeño de su empleo o cargo, otorgue indebidamente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, su cónyuge, parientes o terceros con los que guarde algún vínculo. También comete este delito el servidor público que, valiéndose de la información que posea en razón de su empleo, y que no sea del conocimiento público, haga inversiones, enajenaciones, adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio indebido.

El delito de tráfico de influencia, previsto en el artículo 221, consiste en promover o gestionar la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo o cargo (f. I), así como solicitar o promover, indebidamente, cualquier resolución o la realización de cualquier acto que competa a otro servidor público, y que le produzca beneficios económicos (f. III). El cohecho consiste en solicitar o recibir inmediatamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o aceptar una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. En cuanto al peculado, el artículo 223 del Código señala la actualización de este delito, cuando el servidor público, para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, organismo descentralizado o particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración o depósito (f. I), así como cuando indebidamente utilice fondos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona (f. II).

Por otro lado, el Código Penal, en su artículo 224, prescribe que existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento

de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También incurre en responsabilidad penal quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención a lo dispuesto en la ley.

Finalmente, el artículo 225 del Código Penal enumera las siguientes conductas, bajo el capítulo de delitos cometidos contra la administración de justicia: conocer de asuntos para los cuales se tenga impedimento legal o bien, abstenerse de conocer aquellos para los cuales no exista (f. I); desempeñar algún otro cargo oficial que la ley prohíba (f. II); litigar por sí o interpósita persona, cuando se encuentre prohibido por ley (f. III); dirigir o aconsejar a las personas que litiguen ante ellos (f. IV); no cumplir, sin causa fundada, las órdenes de sus superiores jerárquicos (f. V); dictar, a sabiendas, una sentencia ilícita, que viole algún precepto legal, o sea contraria a las actuaciones seguidas en juicio, u omitir dictar una lícita (f. VI); realizar actos que produzcan daños o ventajas indebidos (f. VII); entorpecer, en forma intencional o negligente, la administración de justicia (f. VIII); abstenerse, de manera injustificada, de consignar a persona que se encuentre a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando la ley les imponga esta obligación, o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela (f. IX); 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 artículo 16 de la Constitución (f. X); no otorgar la libertad caucional, si procede (f. XI); obligar al inculpado a declarar, usando tortura, incomunicación o intimidación (f. XII); no tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye (f. XIII); prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso (f. XIV); imponer gabelas o contribuciones en los establecimientos de reclusión (f. XV); demorar injustificadamente el cumplimiento de la orden judicial de poner a un sujeto en libertad (f. XVI); no dictar auto de formal prisión o de libertad dentro de las setenta y dos horas siguientes a que se encuentre a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo

(f. XVII); ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley (f. XVIII); abrir un proceso penal contra un servidor público que goce de inmunidad, sin habérsela retirado previamente (f. XIX); ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o cuando no exista denuncia (f. XX); cobrar los empleados de los establecimientos de reclusión, cantidades a los internos o sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios en situación de privilegio respecto de los demás internos (f. XXI); rematar, en provecho propio, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido (f. XXII); nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin cumplir con los requisitos que exija la ley (f. XXIII); hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra (f. XXIV); nombrar síndico o interventor en caso de quiebra o concurso, a persona que sea deudor, pariente o haya sido abogado del fallido (f. XXV); permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de los reclusos (f. XXVI) y, no ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito que merezca pena no privativa de libertad o alternativa (f. XXVII).

Por último, cabe mencionar, dentro de los delitos cometidos contra la administración de justicia, el ejercicio indebido del propio derecho, previsto en el artículo 226 del Código Penal y que consiste en el empleo de violencia para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho. Este delito sólo es perseguible por querrela de parte ofendida.

c. Procedimiento de declaración de procedencia

El artículo 111 de la Constitución determina que para proceder penalmente contra 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, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados debe declarar, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el

inculpado. Esta declaración de procedencia es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, cuya función es retirar la inmunidad procesal de que goza el funcionario con el objeto de que el juez competente pueda conocer del caso. Si la Cámara de Diputados resuelve que no ha lugar a proceder contra el funcionario, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la acusación.

El artículo 112 de la Constitución señala que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

El artículo 25 de la Ley de Responsabilidades señala el procedimiento de declaración de procedencia. Cuando se presente denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos que la legislación penal señala para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente contra el servidor público, se actuará, en lo aplicable, de acuerdo con las reglas previstas para el juicio político. En este caso, la sección instructora debe practicar, en un plazo de sesenta días hábiles, todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado. Si a juicio de la sección instructora la imputación fuese notoriamente improcedente, debe hacerle saber esto a la Cámara para que se resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Emitido el dictamen, el presidente debe anunciar a la Cámara que ésta se erija en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que aquel se hubiere depositado, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante y al Ministerio Público, en su caso. El artículo 27 de la Ley dispone que el día designado,

previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político¹⁸. De acuerdo con este artículo, la Secretaría deberá dar lectura al dictamen de la Sección Instructora. A continuación se concederá la palabra al denunciante y al servidor público y su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga. El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante, el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y votar el dictamen¹⁹. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes. La resolución que dicte la Cámara de Diputados es inatacable.

El efecto de la declaración de procedencia será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido en el ejercicio del encargo, no se concederá al reo el beneficio del indulto. Lo anterior es congruente con el artículo 95 del Código Penal, que prohíbe la concesión del indulto cuando se trate de inhabilitación para desempeñar determinado empleo o cargo, pero admite la extinción de estas sanciones por amnistía o rehabilitación.

d. Imposición de sanciones penales

La Constitución dispone que 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

¹⁸ El artículo 20 de la Ley, referido a la asamblea en que la Cámara de Diputados se erija en órgano de acusación en materia de juicio político, es también aplicable a aquella en que la misma Cámara se erija en Jurado de Procedencia, dentro del procedimiento de responsabilidad penal de los servidores públicos.

¹⁹ La Ley no hace mención del quórum de votación del dictamen que emita la Sección Instructora de la Cámara, pero por mandato constitucional, la votación debe ser calificada. Así, el artículo 111 de la

causados por su conducta ilícita. Por su parte, el Código Penal señala la obligación del juez de considerar, para efectos de la individualización de la sanción penal, "si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza²⁰, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito."

En todos los delitos enumerados en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal, cometidos por servidores públicos, la pena aplicable consiste, además de la pena de prisión y multa correspondientes²¹, en que el servidor público será sancionado con privación del cargo e inhabilitación para desempeñar otro. Todas constituyen sanciones de carácter penal ya que, de acuerdo con el artículo 24 del Código, son penas y medidas de seguridad previstas en el mismo, las siguientes: prisión, tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad, internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, sanción pecuniaria, decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, amonestación, apercibimiento, caución de no ofender, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, publicación especial de la sentencia, vigilancia de la autoridad, suspensión o disolución de sociedades, medidas tutelares para menores, decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito y las demás que fijen las leyes.

Constitución dispone que "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculcado."

²⁰ De acuerdo con el artículo 213 del Código Penal, es la categoría de empleado de confianza el factor más importante que puede dar lugar a la agravación de la pena.

²¹ El precepto dispone que, al servidor público e empleado que cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días multa. Por su parte, a aquellos que cometan los delitos establecidos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XX y XXIII, se les impondrá una pena privativa de libertad de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa. De modo curioso, nos percatamos de la omisión de la fracción XXVII del precepto, que tipifica el no ordenar la libertad de un procesado, y decretar su sujeción a proceso, tratándose de delitos que merezcan pena distinta a la privativa de libertad o alternativa, por lo que, en este caso, no existe sanción determinada para el supuesto de actualización de esta conducta ilícita, lo que la hace inaplicable.

Es importante hacer el comentario de que, tanto la multa como la amonestación, el apercibimiento, la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones, así como el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito, constituyen también sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades, por la comisión de faltas administrativas. Aquí cabe la pregunta de si estas conductas y sus respectivas sanciones constituyen, en sí mismas, tipos y penas en legislación especial, lo cual se encuentra autorizado por el artículo 6 del Código Penal, estableciendo que “se aplicarán estos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del Código Penal y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo”, o si su “duplicación”, tanto en el procedimiento administrativo como penal, está prevista precisamente para que se inicien ambos procedimientos en contra del servidor público, o para producir “confusión” sobre cuál de los dos promover. Al respecto, debemos considerar que, tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades señalan, en cuanto a los distintos procedimientos de responsabilidades contemplados en nuestro sistema, que cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los supuestos de responsabilidad, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, en la vía procesal correspondiente, pero nunca podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza²². La Suprema Corte de Justicia ha interpretado que principio de autonomía se traduce en que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, “aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.²³” De lo anterior se concluye que, cuando una misma conducta ilícita por parte de un servidor público se encuentre prevista como delito y como falta administrativa, pueden iniciarse ambos procedimientos de responsabilidad, pero si las sanciones aplicables son del mismo carácter, éstas no podrán ser acumuladas. Ahora sólo resta dejar planteado el problema de cuál de las

²² *Semanario Judicial de la Federación*; 8ª época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XV; p. 340.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9ª época; Pleno; Tomo III; p. 128.

sanciones debe ejecutarse, cuando éstas son de la misma naturaleza pero de muy distinta magnitud, debido a que, como dijimos, no pueden acumularse; el dispositivo constitucional señala que ni siquiera podrán “imponerse”, por lo que consideramos que esta duplicación de conductas ilícitas y sanciones resulta confusa e innecesaria.

e. Prescripción

Finalmente, en lo que toca a la prescripción de la acción penal, la Constitución señala que 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.

Las normas sobre prescripción de la acción penal atienden a la pena aplicable; el Código Penal determina que, tratándose de prisión, a un plazo igual al término medio aritmético de aquella, plazo que nunca podrá ser menor de tres años, con excepción del delito perseguible por querrela, en que la prescripción opera en un año, contado desde que el querellante tenga conocimiento del delito, o en tres años, independientemente de esta circunstancia. La prescripción de la acción penal se interrumpe por las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito y de los responsables, así como por actuaciones de auxilio en la investigación, diligencias de extradición y requerimiento de entrega del infractor. Del mismo modo, en materia de responsabilidades, estos plazos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguna de las funciones a que se refiere el artículo 111, entre las que se enumeran las de ministros de la Suprema Corte, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y Consejeros de la Judicatura Federal.

Por otro lado, la prescripción de la pena en concreto, se sujeta a la naturaleza y duración de aquella; si se trata de pena privativa de la libertad, prescribe en un tiempo igual al establecido en la condena, pero no menor de tres años. Cuando el reo ha cumplido parte

de su sanción, se requiere el tiempo que reste para el cumplimiento, y una cuarta parte más, pero nunca menos de un año. Los plazos de prescripción se duplican respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esa circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso, o ejecutar una sanción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 del Código Penal.

3. Responsabilidad civil

En lo que se refiere a la responsabilidad civil de los servidores públicos, el artículo 111 señala que “en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.” Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El Código Civil contiene solamente una regla general, en su artículo 1927, que establece la obligación del Estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones²⁴. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor

²⁴ El Código Civil, en su artículo 2108 define como daños “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación”, y por perjuicio, de acuerdo con el precepto siguiente, “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”

público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Adicionalmente, el artículo 1928 dispone que aquel que pague los daños y perjuicios, en nuestro caso, el Estado, podrá repetir de sus funcionarios y empleados, los que hubiere pagado.

4. Responsabilidad política

a. Sujetos y causas de juicio político

El artículo 110 de la Constitución señala entre los funcionarios del Poder Judicial que pueden ser sujetos de juicio político a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y los Magistrados del Tribunal Electoral.

Tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades establecen la procedencia del juicio político por actos u omisiones de los servidores públicos señalados, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Estos actos u omisiones, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley, son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas (f. I); el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (f. II); las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales (f. III); el ataque a la libertad de sufragio (f. IV); la usurpación de atribuciones (f. V); 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 (f. VI);

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia directa e inmediata del incumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o necesariamente deban causarse.

las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y (f. VII); 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 Gobierno Federal (f. VIII). La mera expresión de ideas no hace procedente el juicio político.

Como hemos podido percatarnos, el primer problema de este procedimiento de responsabilidad consiste en que las conductas u omisiones a que se refiere el precepto citado, constituyen supuestos muy genéricos. Esta enorme ambigüedad puede, en la práctica, dar lugar a dos circunstancias totalmente contrarias, esto es, tratar de encuadrar una gran cantidad de conductas bajo estos supuestos, lo que puede generar problemas de interpretación en cuanto a si esta o aquella conducta es susceptible de ubicarse en los mismos o bien, no iniciar el procedimiento, en virtud de que la Ley no contempla supuestos específicos, para poder iniciarlo.

La Ley señala que, una vez actualizado alguno de los supuestos de responsabilidad anteriores, el Congreso de la Unión debe valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones referidos. Cuando estas mismas conductas tengan “carácter delictuoso”, se estará a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad penal. Aquí cabe la pregunta de si este último enunciado debe ser interpretado en el sentido de que, cuando la conducta u omisión del servidor público susceptible de encuadrarse en alguna de las causas de juicio político, constituya un delito, debe iniciarse un procedimiento penal, o bien, un juicio de procedencia, si se trata de los funcionarios enumerados en el artículo 111 de la Constitución, excluyendo al juicio político, o si deben iniciarse ambos procedimientos, dado que la Constitución permite el desarrollo de procedimientos en forma autónoma e independiente, tratándose de la misma conducta, con la limitación de que no pueden imponerse dos veces, por la misma conducta, sanciones de la misma naturaleza.

b. Organos competentes para tramitar el juicio político

En lo que se refiere a los órganos encargados de llevar a cabo el procedimiento de juicio político, el artículo 10 de la Ley dispone que es facultad de la Cámara de Diputados sustanciar el mismo, actuando como órgano instructor y de acusación; y de la de Senadores, la de fungir como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustancia el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes deben designar a cinco miembros de cada una de ellas para que, junto con sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo, con competencia exclusiva respecto de denuncias de juicios políticos.

En los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras debe proponer la constitución de una comisión encargada de la sustanciación del procedimiento. Aprobada la propuesta²⁵, por cada Cámara se designarán, de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de Senadores. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

c. Procedimiento del juicio político

De acuerdo con el artículo 114 de la Constitución, el juicio político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe sus funciones, y dentro de un año después de concluidas las mismas. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta

²⁵ El precepto no señala cómo debe votarse la propuesta para constituir la Comisión encargada de la sustanciación del procedimiento. Para determinar esto, hay que acudir a la Ley Orgánica del Congreso. El mismo artículo 40 de la Ley de Responsabilidades señala, en lo que se refiere al juicio político y la declaración de procedencia que, en “todo lo no previsto por esta ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.”

responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular la denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 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 denunciado²⁶. Las denuncias anónimas no tienen efecto alguno.

El escrito de denuncia debe presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Ratificado el escrito, la Oficialía Mayor debe turnarlo a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente, debiendo la Oficialía Mayor dar cuenta de ello a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados. La Subcomisión de Examen Previo debe proceder, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos sujetos a esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que permitan presumir la existencia de la falta y la responsabilidad del denunciado, para continuar con el procedimiento o, en su caso, desechar la demanda²⁷. La resolución dictada por la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá ser revisada 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. 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 artículo 13 de la Ley dispone que la sección instructora debe practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta, estableciendo la

²⁶ En caso de que el denunciante no pueda aportar pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitar las mismas para efectos del procedimiento.

²⁷ En caso de presentación de pruebas supervenientes, el inciso c) del artículo 12 de la Ley dispone que la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

responsabilidad del servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección debe informar al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que puede, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

De la lectura de los preceptos anteriores nos percatamos que son confusos en cuanto a la regulación de la iniciación del procedimiento y su trámite. El artículo 12 de la Ley señala que el escrito de denuncia deberá ser presentado ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados; a partir de este momento, la denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes²⁸. Ratificado el escrito, la Oficialía Mayor debe turnarlo a la Subcomisión de Examen Previo que, como indicamos, tiene competencia exclusiva en cuanto a denuncias de juicios políticos, la cual tiene un plazo máximo de treinta días hábiles para formular resolución que declare procedente la denuncia. Posteriormente, la Subcomisión de Examen Previo debe remitir esta resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que formulen la resolución correspondiente y la turnen a la Sección Instructora, facultada para llevar a cabo todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta. Sin embargo, la Ley confunde al disponer, en su artículo 13, que esta Sección Instructora debe informar al denunciado, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma, así como su derecho a comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a su notificación. Esto no puede ser así, dado que durante el plazo en que la Ley supuestamente prevé que se debe notificar la denuncia al servidor público, para que éste comparezca o remita el informe, la Subcomisión de Examen Previo se encuentra analizando todavía la procedencia de la denuncia; recuérdese que el plazo máximo para que emita su resolución es de treinta días hábiles, de ahí que la notificación y comparecencia del denunciado no pueden llevarse a cabo mientras no transcurra este plazo y se admita la acusación.

²⁸ Obsérvese que la Ley dispone, a diferencia de los demás procedimientos de responsabilidad, que los plazos deberán computarse en días naturales, y no hábiles, con excepción del plazo de treinta días hábiles que tiene la Subcomisión de Examen Previo, para resolver si procede o no la denuncia.

En lo que toca al plazo probatorio, la sección instructora debe abrir un período de treinta días naturales, dentro de los cuales deben ofrecer pruebas tanto el denunciante como el servidor público, estando la propia sección facultada para solicitar aquellas que estime necesarias²⁹. La sección instructora debe calificar la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes. Al respecto, la Ley no prevé ninguna regla de valoración de las pruebas.

Terminada la instrucción, el expediente se pondrá a la vista, tanto del denunciante como del servidor público, por un plazo de tres días naturales por cada uno, con el fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no presentado éstos, la sección instructora formulará sus conclusiones, efectuando las consideraciones jurídicas que justifiquen la conclusión o continuación del procedimiento. Si de las constancias del procedimiento se acredita la existencia de la falta y la responsabilidad del servidor público, deberá asentarse esto en las conclusiones, así como la sanción correspondiente, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley. Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora debe entregarlas a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta a su Presidente, quien convocará a la Cámara a reunirse para resolver sobre la imputación, erigiéndose en órgano de acusación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios, tanto al denunciante como al servidor público, para que se presenten y aleguen lo que a su derecho convenga.

El plazo total para el desarrollo de la instrucción no debe exceder de sesenta días naturales contados desde la fecha en que se haya turnado la denuncia, a no ser que por

²⁹ El artículo 14 de la Ley señala que este plazo está sujeto a ampliación cuando, concluido el plazo, no se hubieren podido recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o fuere preciso allegarse otras, pero solo en la medida en que la ampliación resulte totalmente necesaria, sin ofrecer ningún criterio de qué puede entenderse por “totalmente necesaria”. Aquí hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley, el plazo total para el desarrollo de la instrucción no puede exceder de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se

causa justificada se encuentre la Sección Instructora impedida para dictaminar en ese plazo, en cuyo caso deberá solicitar a la Cámara la ampliación del mismo por el tiempo indispensable, que no podrá exceder de quince días³⁰.

Si la Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación³¹, resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados, para que la sostengan ante el Senado. Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta debe turnarla a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido este plazo, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento debe formular sus conclusiones, de acuerdo con lo establecido en la acusación y alegatos formulados proponiendo, en su caso, la sanción que a su consideración deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. Para integrar sus propias conclusiones, la sección acusadora podrá realizar todas las diligencias que estime pertinentes. Emitidas las conclusiones, con aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores³².

encuentre impedida para hacerlo, en cuyo caso se podrá ampliar quince días más, previa autorización de la Cámara de Diputados.

³⁰ Estos plazos se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

³¹ La votación en este caso, debe ser calificada. Esto no se encuentra previsto en la Ley, pero se desprende del texto del artículo 110 de la Constitución.

³² En lo que respecta a las conclusiones, tanto de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, como de la Sección de Enjuiciamiento de la de Senadores, advertimos que la Ley incurre en un error, ya que en el artículo 17 dispone que las conclusiones de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados deben contener, entre otros elementos, "la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8° de esta Ley". Por su parte, el artículo 23 señala que la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores "formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde." Así, de acuerdo estos preceptos, y al contrario de lo dispuesto por la Constitución, la Cámara de Diputados sería el órgano que "determina" la sanción y la de Senadores, el que posteriormente la "propone", siendo que la primera es el órgano de acusación y la segunda el de sentencia, de acuerdo con lo dispuesto la Constitución y en el artículo 10 de la misma Ley.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe ésta erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, citando a la Comisión de la Cámara de Diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga y, posteriormente, se votarán las conclusiones, haciendo el Presidente la declaratoria correspondiente.

d. Sanciones aplicables

El artículo 8 de la Ley de Responsabilidades señala las sanciones al funcionario sujeto a juicio político, que consisten en su destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, por un período desde uno hasta veinte años. Las sanciones respectivas deben ser aplicadas en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento. Aquí debemos anotar una vez más que, dado que la Constitución autoriza el trámite de más de un procedimiento de responsabilidad por la comisión de la misma conducta, siendo las sanciones previstas para el juicio político de carácter penal y administrativo al mismo tiempo, queda la duda de cuál de las sanciones recaída en cada uno de los procedimientos aplicar, dado que no son susceptibles de acumulación.

III. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El propósito de este capítulo es explicar los distintos procedimientos de responsabilidades a que se sujetan los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; de manera específica, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, que encuentran su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución. Al efecto, consideramos importante comenzar por el señalamiento de la organización y las principales facultades de cada uno de los principales órganos que componen al Poder Judicial, para más adelante comprender de mejor manera la regulación de los supuestos, órganos, sujetos y procedimientos de responsabilidad respectivos y los problemas normativos que presenta.

A. Organización del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, el Poder Judicial de la Federación se ejerce a través de los siguientes órganos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral; los Tribunales Colegiados de Circuito; los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito³³.

³³ La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999 suprimió la mención del Consejo de la Judicatura Federal dentro de los órganos en que se deposita el Poder Judicial de la Federación, precisando en el artículo 100 que el mismo será un órgano de este Poder, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por los órganos mencionados y, además, por el Jurado Federal de Ciudadanos y por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, cuando por disposición legal deban actuar en auxilio de la justicia federal. Estos dos últimos no forman parte del Poder Judicial de la Federación, sino de los poderes judiciales de las entidades federativas correspondientes, y se limitan a colaborar con el Poder Judicial de la Federación, sin que lleguen a formar parte de éste. Por lo que se refiere al Jurado Federal de Ciudadanos, cabe advertir que éste sólo tiene una existencia nominal, pues subsiste para conocer únicamente de “los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación”, como lo dispone la fracción sexta del artículo 20 de la Constitución.

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

a. Integración y funcionamiento

El artículo 94 de la Constitución dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en dos salas; compete a la primera de ellas conocer de asuntos en materia penal y civil, y a la segunda asuntos administrativos y laborales.

El Pleno se integra por los once ministros; pero basta la presencia de siete de ellos para que pueda funcionar³⁴. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia se componen de cinco ministros cada una; pero basta la presencia de cuatro de ellos para sesionar. El Presidente de la Corte no integra Sala.

Las Salas de la Suprema Corte fueron establecidas mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, época en la que la Suprema Corte se componía de dieciséis ministros y funcionaba en Pleno o dividida en tres Salas de cinco Ministros cada una. Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1934 se modificó el número de ministros integrantes de la Corte a veintiuno y se agregó la Cuarta Sala. En ese entonces, era competencia de las salas conocer de los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión en amparo indirecto. Finalmente, mediante reforma al artículo 95 de la Constitución de 31 de diciembre de 1994, se modificó la composición de la Corte, reduciendo el número de Ministros a once y el de las Salas a dos.

Con anterioridad a la última reforma mencionada, la administración del Poder Judicial de la Federación era competencia del Pleno de la Corte. A partir de esta reforma, se adicionó al artículo 94 el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral.

b. Competencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, actualmente compete al Pleno conocer, de manera exclusiva, de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, controles de regularidad

³⁴ En los casos previstos en el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, de la Constitución, se requerirá la presencia de al menos ocho ministros para que el Pleno pueda sesionar, de acuerdo con lo

constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución (f. I). El Pleno también conoce de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en los juicios de amparo indirecto, en los supuestos siguientes: cuando en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, y subsista el problema de constitucionalidad en el recurso (f. II-a); cuando se ejercite la facultad de atracción prevista en el inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión que por su trascendencia lo amerite (f. II-b) y; cuando la cuestión planteada en el recurso de revisión implique el posible ejercicio, por parte de la autoridad federal, de facultades reservadas a las autoridades estatales, o viceversa, en los términos previstos en las fracciones segunda y tercera del artículo 103 de la Constitución (f. II-c). También conoce del recurso de revisión que excepcionalmente puede interponerse contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los juicios de amparo directo, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución (f. III).

Por su parte, el artículo 11 de la misma Ley atribuye al Pleno, entre otras, las siguientes facultades: elegir al Presidente de la Suprema Corte y conocer de su renuncia (f. D); establecer en acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas (f. IV); emitir acuerdos generales con el objeto de remitir a las salas, para su resolución, los asuntos de su competencia (f. V); aprobar, a propuesta de su Presidente, el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Corte (f. XVI); y ejercer las facultades de investigación de violaciones graves a las garantías individuales y al voto público, previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución (f. XVIII).

Finalmente, las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia relacionadas con sus servidores públicos consisten, entre otras, en resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o personal de la Suprema Corte, previo

establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

dictamen de su Presidente, incluyendo aquellas que versen sobre la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución (f. VII); resolver de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución³⁵ (f. VIII); llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos, en los términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (f. XIII); y nombrar, resolver sobre su renuncia, remover y suspender al secretario y subsecretario generales de acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieran involucrados en la comisión de delitos (f. XIV).

c. Competencias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El artículo 21 de la Ley Orgánica señala las atribuciones jurisdiccionales de las Salas. Estas conocen de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito tratándose de conflictos donde sea parte la Federación, de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 105 de la Constitución (f. I). Al igual que el Pleno, también conocen del recurso de revisión en el amparo indirecto, pero en relación exclusivamente con la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los ejecutivos de los Estados (f. II).

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987 se eliminó de la competencia de las Salas y atribuyó a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para conocer de los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión, con excepción de los supuestos ya mencionados, en los que corresponde conocer al Pleno o a las Salas de la Corte. No obstante ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley, las salas tienen la facultad de atraer a su

³⁵ El párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución dispone que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, excepto aquellas que versen sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a los requisitos señalados en la Ley Orgánica.

conocimiento, de oficio o a petición fundada del Procurador General de la República o del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, cualquier recurso de revisión y juicios de amparo directo “que por su interés y trascendencia así lo ameriten” (f. II-b).

d. Atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, electo por los miembros de la Corte, durará cuatro años en su encargo, y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica. De acuerdo con el artículo 14, el Presidente tiene como facultades, entre otras, representar y llevar la administración de la Corte (f. I); tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte (f. II); dirigir las sesiones del Pleno (f. III); dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Suprema Corte (f. VI); proponer los nombramientos de aquellos servidores públicos que deba hacer el Pleno (f. XII); expedir el reglamento interior y acuerdos generales en materia de administración de la Corte (f. XIV), y demás atribuciones previstas en otras normas de carácter general (f. XXI).

En relación con los servidores públicos de la Suprema Corte, su Presidente tiene las siguientes facultades: tramitar y resolver las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en relación con los asuntos que sean competencia del Pleno, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la Corte, en los términos del título octavo de la Ley (f. VII); y nombrar y remover a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia (f. XIII).

e. Atribuciones de los Presidentes de las Salas de la Suprema Corte de Justicia

El artículo 23 de la Ley Orgánica señala que los Presidentes de las Salas serán electos cada dos años, por los miembros de las mismas Salas, y no podrán ser reelectos para el período inmediato posterior. Los Presidentes de las Salas tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: llevar los trámites de los asuntos de la competencia de la Sala respectiva (art. 25-I); dirigir las sesiones y audiencias (f. III); despachar la correspondencia oficial de las Salas (f. V); promover los nombramientos de sus servidores públicos (f. VI) y, en general, ejercer todas aquellas atribuciones que le confieran los reglamentos interiores y acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia (f. VII).

2. Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito

a. Integración y competencias

Los Tribunales Colegiados de Circuito, creados mediante reforma al artículo 94 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 1951, se integran por tres magistrados. Estos tribunales son competentes para conocer tanto de los juicios de amparo directo que se promuevan contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio (art. 37-I); como los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los jueces de Distrito, en los juicios de amparo indirecto, con excepción de los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (f. IV). Los Tribunales Colegiados pueden tener competencia especializada en materia penal, administrativa, civil o laboral como en el caso del Primer, Segundo, Tercer y Séptimo Circuitos, pero también pueden tener competencia para conocer de todas las materias, como sucede en los demás circuitos.

b. Atribuciones de los Presidentes de Tribunales Colegiados de Circuito

El artículo 40 de la Ley Orgánica prevé que cada Tribunal Colegiado de Circuito nombrará su Presidente, el cual durará un año en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. Los Presidentes de los Tribunales Colegiados tienen, entre sus atribuciones, representar al tribunal y llevar su correspondencia oficial (art. 41-I); turnar los asuntos entre los magistrados que lo integren (f. II); tramitar los asuntos de la competencia del tribunal para su resolución (f. III) y dirigir las sesiones (f. IV).

Por su parte, los Tribunales Unitarios de Circuito se integran por un solo magistrado y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. En general, los Tribunales Unitarios conocen de los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los jueces de Distrito (art. 29-II). Además, la fracción primera del artículo 29 de la Ley Orgánica los faculta para conocer de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios, que no constituyan sentencias definitivas, en los mismos términos que los amparos indirectos promovidos ante juez de Distrito.

3. Los Juzgados de Distrito

a. Integración y competencias

Los juzgados de Distrito tienen como titular a un juez. La Ley Orgánica del Poder Judicial enumera, de manera detallada, en sus artículos 48 y 50 al 55, las competencias de los Juzgados de Distrito, referidas al conocimiento y resolución de juicios de amparo indirecto, así como de los juicios penales, civiles y mercantiles del orden federal. Los juzgados de Distrito actúan en primera instancia; pueden tener también competencia especializada por materia, como es el caso del Primer y Tercer Circuitos (con exclusión de la materia de trabajo en el Tercero, que es absorbida por los juzgados de distrito en materia administrativa). Fuera de estos casos, y de aquellos que, mediante acuerdos generales, determine el Consejo de la Judicatura Federal, los juzgados de Distrito conocen de todas las materias.

4. El Consejo de la Judicatura Federal

a. Organización y funcionamiento

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, creó el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia, así como de la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, de acuerdo con los artículos 97 y 100 de la Constitución. Por su parte, la reforma constitucional de 11 de junio de 1999 señaló al Consejo como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

De acuerdo con el artículo 100 de la Constitución, el Consejo se integra por los siete miembros siguientes: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo preside; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando

menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. La Ley Orgánica, en su artículo 83, dispone que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal contará con los servidores públicos superiores ya señalados, así como los secretarios técnicos y personal subalterno que determine el presupuesto. El Pleno resuelve sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

Por su parte, el artículo 77 dispone que el Consejo contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias que el Pleno del mismo determine, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción. Cada comisión se integra por tres miembros; uno del Poder Judicial, y los otros dos, de los designados por el Ejecutivo y el Senado. Por su parte, cada una de las comisiones designará a los secretarios técnicos y personal subalterno que determine el presupuesto.

Por último, el artículo 86 de la Ley Orgánica prevé la existencia de un secretario ejecutivo, el cual estará integrado cuando menos por los secretarios ejecutivos del Pleno y Carrera Judicial, de Administración y de Disciplina. Sus atribuciones se encuentran determinadas en acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura.

Las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inimpugnables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, para verificar su apego a las reglas que establece la Ley Orgánica.

b. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

El artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial enumera las competencias del Consejo de la Judicatura Federal. Estas consisten, entre otras, en expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación (f. II); fijar las bases y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las vacantes al Consejo de la Judicatura (f. III); determinar el número y límites territoriales de los circuitos en la República (f. IV), así como el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios (f. V); aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Corte (f. XIII) y; formular anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos del Poder Judicial (f. XXIX), entre otras.

En materia de servidores públicos del Poder Judicial, al Consejo de la Judicatura Federal compete el nombramiento, ratificación, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito (f. VII); así como acordar sus renunciaciones (f. VIII) y retiro forzoso (f. IX). El Consejo de la Judicatura Federal también está facultado para suspender a éstos mismos órganos a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. También es competente para suspender a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela en su contra cuando proceda (f. X);

De acuerdo con lo establecido en la fracción XII del artículo 81 de la Ley Orgánica, el Consejo resuelve sobre las responsabilidades de los servidores públicos de este Poder, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución por parte de los miembros del Poder Judicial, con excepción de los de la Suprema Corte. El Consejo tiene esta misma facultad en relación con los titulares de los órganos auxiliares y secretarios ejecutivos del Poder Judicial.

La fracción XXXVI del precepto mencionado establece la facultad del Consejo para investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos establecidos en la Ley, reglamentos y acuerdos que en materia disciplinaria dicte el propio Consejo. Asimismo, cuando el Consejo considere que se ha cometido una falta grave, o bien, lo solicite el Pleno de la Suprema Corte, podrá integrar comités de investigación o realizar visitas extraordinarias a estos órganos.

c. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley Orgánica, el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal tiene entre sus atribuciones, representar a este órgano (f. I) y tramitar los asuntos de la competencia de su Pleno, turnando los expedientes para que formulen sus respectivos proyectos de resolución (f. II). El Presidente es el órgano que propone al Pleno del Consejo los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares (f. V), y vigila su funcionamiento (f. VI).

B. Responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

1. Responsabilidad administrativa

Como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades faculta a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para establecer los órganos y procedimientos para investigar y determinar las responsabilidades a que deben sujetarse los servidores públicos por la comisión de las faltas administrativas establecidas en su artículo 47, así como para aplicar las sanciones correspondientes, conforme a lo establecido en la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia. Por su parte, el segundo párrafo del artículo mencionado autoriza a los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3³⁶, esto es, el Tribunal Fiscal de la Federación (f. VII); los tribunales de trabajo (f. VIII) y demás órganos jurisdiccionales determinados en otras leyes (f. IX), para establecer los órganos y procedimientos de investigación, determinación de faltas administrativas e imposición de las sanciones correspondientes, en los términos de sus legislaciones respectivas³⁷.

A nivel federal, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la Ley de Amparo; ésta última en lo que se refiere a los impedimentos aplicables a los órganos competentes en esta materia y que, en determinados casos, pueden configurar una causal de responsabilidad administrativa.

³⁶ El precepto tiene un error, ya que autoriza a los órganos jurisdiccionales enumerados en las fracciones VII a X del artículo 3, para establecer los órganos, supuestos y procedimientos de determinación de responsabilidades administrativas y sus sanciones; sin embargo, en el último artículo mencionado no existe fracción X.

³⁷ Con anterioridad a la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido el Acuerdo 7/89, relativo al establecimiento de los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones correspondientes, del día 5 de septiembre de 1989.

a. Organos competentes para conocer de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y aplicar las sanciones correspondientes

El artículo 133 de la Ley Orgánica enumera, en distintos supuestos, los órganos del Poder Judicial competentes para conocer de los distintos procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos del mismo. Así, es competente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el caso de faltas de los ministros y aquellas faltas graves cometidas por sus servidores públicos (f. I); el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción primera (f. II); el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuando se trate de faltas graves de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal (f. III) y, el órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en todos los demás casos no comprendidos en el supuesto anterior (f. IV). El Consejo señalará, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación deba conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la última de las hipótesis apuntadas³⁸.

b. Causas de responsabilidad

El artículo 131 de la Ley Orgánica señala como causas de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación: 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 (f. I); inmiscuirse en cuestiones de orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación (f.

II); tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones que deban realizar (f. III); impedir en los procedimientos judiciales, que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan (f. IV); conocer de asuntos para los que se encuentren impedidos (f. V); realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las normas generales correspondientes (f. VI); no hacer del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial (f. VII); no preservar la imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus funciones (f. VIII); emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento (f. IX); abandonar la residencia del tribunal de Circuito o juzgado de Distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar sus funciones (f. X); realizar alguna de las conductas 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 jurisdiccional³⁹ (f. XI); y realizar alguna otra conducta determinada en otras leyes como generadora de responsabilidad (f. XII).

Se considerarán 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; esto es, abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba (f. XI); abstenerse de autorizar la contratación o el nombramiento de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo o cargo público (f. XII); excusarse de intervenir en los asuntos en que tenga interés personal, familiar o de negocios (f. XIII); abstenerse, durante el ejercicio de su encargo, de solicitar, aceptar dinero u objetos mediante enajenación a precio notoriamente inferior al del mercado, o cualquier donación, empleo o cargo para sí o sus familiares, procedentes de persona cuyas actividades se encuentren en relación directa con el servidor público de que se trate y que implique

³⁸ De acuerdo con el artículo 103 de la Ley Orgánica, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene como atribuciones el control y la inspección del cumplimiento de las normas administrativas que rijan a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

³⁹ Este precepto tiene un error de redacción, en tanto señala como causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial, “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”. El

intereses en conflicto (f. XV); desempeñar su empleo o cargo sin pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga por ello (f. XVI); y abstenerse de intervenir en la contratación, nombramiento, promoción, suspensión o remoción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso (f. XVII). Asimismo, se consideran como faltas de carácter grave las contenidas en las fracciones I a VI de la propia Ley Orgánica, así como las señaladas en el artículo 101 de la Constitución, que posteriormente explicaremos.

El artículo 130 de la Ley Orgánica señala otra causa de responsabilidad administrativa. El precepto dispone que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, serán responsables por la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

La Constitución establece otros impedimentos aplicables a los órganos del Poder Judicial de la Federación, que constituyen causas de responsabilidad administrativa. En su artículo 101, la Constitución señala que los ministros de la Corte, 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 los cargos anteriores -exceptuando el caso de los secretarios- 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. Además, durante dicho plazo, las personas que hubieren ocupado en cargo de ministro, salvo que lo hubieren hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo,

precepto se refiere a las obligaciones del servidor público, por lo que la violación a alguno de estos supuestos es lo que configura la causa de responsabilidad administrativa.

Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal. Los impedimentos señalados en los párrafos anteriores son también aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

De manera específica, el artículo 146 de la Ley Orgánica establece supuestos específicos de impedimentos aplicables a los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, que configuran la causal de responsabilidad establecida en la fracción V del artículo 131 de la misma. Estos impedimentos consisten en: 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 (f. I); tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguno de los sujetos enumerados (f. II); tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o parientes (f. III); haber presentado querrela o denuncia el servidor público, su cónyuge o parientes, en contra de alguno de los interesados (f. IV); tener pendiente el servidor público, su cónyuge o parientes, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de terminación del mismo, hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto (f. V); haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en virtud de querrela o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores (f. VI); estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante al que le es sometido para su conocimiento (f. VII); tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea juez, árbitro o arbitrador (f. VIII); asistir durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos (f. IX); aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados (f. X); hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazarlos de cualquier modo (f. XI); ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente e principal de alguno de los interesados (f. XII); ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes (f. XIII); ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público

ha aceptado o manifestado su aceptación de la herencia o legado (f. XIV); ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados (f. XV)⁴⁰; haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia (f. XVI)⁴¹; 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 a favor o en contra de alguno de los interesados (f. XVII). Finalmente, la fracción XVIII abre la posibilidad de configurar como impedimento cualquier otro supuesto análogo a los anteriores.

Es importante mencionar que el artículo 66 de la Ley de Amparo contiene la enumeración de los impedimentos aplicables a ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, en materia de amparo, que difieren de aquellos previstos en la Ley Orgánica. Este último ordenamiento, en la fracción XVII del artículo 146, cuyos supuestos hemos enunciado en el párrafo anterior, dispone que en materia de amparo se observará lo previsto en la ley que reglamenta este juicio. Por su parte, la Ley de Amparo es muy clara en cuanto a que, en esta materia, sólo son admisibles las excusas que la misma Ley prevé, excluyendo a aquellas distintas, dispuestas en la Ley Orgánica, así como cualquier otra de carácter análogo⁴². Así, en su artículo 66 señala como impedimentos los siguientes: ser cónyuge o pariente por consanguinidad o afinidad, de alguna de las partes, o de sus abogados o representantes, en línea recta, sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado, y en la colateral por afinidad, dentro del segundo (f. I); tener interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado (f. II); haber sido abogado o apoderado de alguna de las partes, en el mismo asunto o en el juicio de amparo (f. III); haber tenido el carácter de autoridades responsables o asesores en la resolución reclamada, o haber emitido en otra instancia o jurisdicción la resolución

⁴⁰ Como puede apreciarse, las fracciones XIV y XV del artículo 146 son repetitivas en cuanto al impedimento que se configura cuando el órgano jurisdiccional sea fiador de alguno de los interesados.

⁴¹ Esta fracción contiene una excepción aplicable a los magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, ya que para ellos no constituye impedimento 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.

⁴² El penúltimo párrafo del artículo 66 de la Ley de Amparo dispone que en esta materia “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.”

impugnada (f. IV); tener pendiente algún juicio de amparo semejante al de que se trata, en que figuren como partes (f. V) y tener amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, o sus abogados o representantes (f. VI).

c. Procedimiento de responsabilidad administrativa

El artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé, de manera detallada, el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa de sus servidores públicos. Al respecto, señala que el mismo se iniciará de oficio, por queja o denuncia que podrá presentar cualquier persona, el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o el agente del Ministerio Público Federal⁴³. Todas las denuncias deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la falta y la probable responsabilidad del servidor público denunciado. Con independencia de si el motivo de la queja da o no lugar a responsabilidad, el Presidente de la Suprema Corte o del Consejo de la Judicatura, en su caso, dictará las medidas necesarias para su corrección inmediata, y si de la queja se desprende la realización de una conducta que pueda dar lugar a responsabilidad, se dará cuenta al Pleno del órgano que corresponda para la continuación del procedimiento⁴⁴.

A continuación debe enviarse 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, afirmándolos, negándolos o expresando los que ignore, por no ser propios y rinda las pruebas correspondientes. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, se tiene un plazo de treinta días hábiles para resolver sobre la inexistencia de la falta, o bien,

⁴³ Tratándose de denuncias anónimas, éstas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

⁴⁴ Cuando el sujeto contra el que se siga el procedimiento de responsabilidad administrativa fuere el Presidente de la Suprema Corte, éste no podría llevar el trámite del asunto, lo que le correspondería al tratarse de la competencia del Pleno (art. 133-I). En este caso, aún cuando la Ley no contenga un precepto que contemple de manera expresa este supuesto, se entiende que el funcionario deberá excusarse, y será suplido por el ministro decano, esto es, el más antiguo en el orden de su designación, de acuerdo con lo que dispone el artículo 13 de la Ley para el caso de las ausencias del Presidente que no requieran licencia.

imponer al infractor las sanciones administrativas que correspondan. En los procedimientos cuya competencia corresponda al Presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 133-II), así como aquellos que deban ser resueltos por el órgano colegiado que designe el Consejo de la Judicatura Federal (art. 133-IV), la resolución deberá ser notificada al servidor público dentro de las setenta y dos horas siguientes y, tratándose de las hipótesis cuyo conocimiento corresponde al Pleno de la Suprema Corte (art.133-I) y al Pleno del Consejo de la Judicatura (art. 133-IV), tanto el Presidente de la Corte, como el órgano que determine el propio Consejo, deberán remitir el asunto a los respectivos Plenos, para que se cite al servidor público a una audiencia, haciéndole saber las faltas que se le imputen; lugar, fecha y hora de la audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y presentar alegatos. Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Llevada a cabo la audiencia, si de los resultados de la misma no se obtuvieren elementos suficientes para resolver o aparecieran otros que impliquen nuevas faltas administrativas cometidas, ya sea por el presunto responsable o por otras personas, podrá ordenarse la práctica de investigaciones y nuevas audiencias, según se requiera.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 134-V), al igual que la de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 64-IV) faculta a los órganos competentes para conocer de los distintos procedimientos de responsabilidades, para suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos, siempre que ello sea necesario para conducir o llevar a cabo las investigaciones. Esta suspensión, que no prejuzga sobre la responsabilidad imputada, cesará por resolución de los mismos órganos, independientemente de iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. El artículo 64 de la Ley de Responsabilidades señala que se requiere autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requiere autorización de la Cámara de Senadores, si dicho nombramiento requirió de su ratificación. Tal es el caso de los ministros de la Corte que, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución, serán propuestos por el Presidente de la República y designados por el Senado o bien, nombrados

por el primero, en el caso de que la Cámara no efectúe un nombramiento dentro de los treinta días siguientes a que le sea presentada la propuesta. Esta suspensión, que no prejuzga sobre la responsabilidad imputada, cesará por resolución del mismo órgano que la decreta, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

Finalmente, en caso de no demostrarse la responsabilidad del servidor público denunciado, éste será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo que hubiere estado suspendido.

d. Sanciones aplicables

Las sanciones aplicables a las causas de responsabilidad contempladas en esta Ley, así como aquellas faltas cometidas por la violación a las obligaciones enumeradas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades y a los impedimentos señalados en el artículo 66 de la Ley de Amparo, son las siguientes: apercibimiento público o privado; amonestación privada o pública; sanción económica; suspensión; destitución e inhabilitación temporal para desempeñar empleo o cargo en el servicio público.

Las faltas serán valoradas observando los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53, así como los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades. Esta Ley señala que, cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable en el caso de conductas graves de los servidores públicos.

Por otro lado, la Ley de Responsabilidades dispone que, para que un servidor público inhabilitado por un período mayor a diez años, pueda volver a desempeñar un

cargo en el servicio público transcurrido el plazo de la inhabilitación, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, de tal circunstancia. De no hacerlo, se incurrirá en responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato efectuado. En el caso de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, no existe precepto que, de manera expresa, disponga el órgano al que deberá remitirse este aviso. Podría interpretarse que éste órgano sea el mismo al que la Ley atribuye competencia para conocer de la responsabilidad del servidor público; así, el órgano cambiaría atendiendo al supuesto en cada caso. En el caso de responsabilidad de ministros, éste órgano sería el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y en cuanto a la responsabilidad administrativa de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, sería el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas de carácter grave o bien, el órgano colegiado que determine el propio Consejo, en los demás casos. Sin embargo, como lo hemos apuntado, la Ley Orgánica no ofrece una solución expresa en este supuesto.

Por otro lado, en lo que se refiere a la aplicación de sanciones económicas, por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones a que las leyes y reglamentos sujetan al servidor público, el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades dispone que éstas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad. En cuanto a las sanciones a los servidores públicos del Poder Judicial, las mismas serán aplicadas por los órganos a los que la Ley Orgánica otorga competencia para conocer del asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 133 de este último ordenamiento. Asimismo, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. Las sanciones económicas deben pagarse en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago⁴⁵.

En lo que toca a la individualización de la sanción, el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades señala como elementos a tomar en cuenta en su imposición, la gravedad

⁴⁵ El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades especifica –de manera confusa– la manera en que se efectuará el pago de la sanción económica. Al respecto, señala que la sanción 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 el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día

de la conducta y la necesidad de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de la Ley, así como de aquellas normas derivadas de la misma; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico, antecedentes y condiciones; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las mismas.

Además, en cuanto a las sanciones aplicables, tratándose de los ministros, el artículo 136 de la Ley Orgánica precisa que la destitución únicamente es procedente en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título Cuarto de la Constitución, así como las fracciones XI, XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.

En el caso de los jueces y magistrados, el artículo 137 de la Ley Orgánica precisa que la destitución sólo procede en dos casos: cuando incurran en alguna causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y cuando reincidan en alguna causa de responsabilidad sin haber atendido a las amonestaciones que se les hubieren hecho por faltas a la moral o a la disciplina que conforme a la ley y reglamentos respectivos deben guardar.

En lo que respecta a la violación a las prohibiciones previstas en el artículo 101 de la Constitución, la misma prevé que su infracción se sancionará con la pérdida del cargo respectivo 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 previstas en las leyes correspondientes. Al respecto, la Ley Orgánica añade las sanciones señaladas por la comisión de delitos contra la administración de justicia.

e. Revisión de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal

del pago de la sanción. Para los efectos de esta Ley, se entiende como salario mínimo mensual el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución, el artículo 122 de la Ley Orgánica señala que las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, con excepción de las que versen sobre nombramiento, adscripción, cambio de adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito e imposición de sanciones administrativas en general, las que podrán ser impugnadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa, cuyo objeto es determinar únicamente si el Consejo nombró, adscribió, readscribió o removió al órgano correspondiente observando de manera estricta los requisitos previstos en esta Ley, reglamentos interiores y acuerdos generales que expida el propio Consejo⁴⁶.

La Ley también especifica la competencia para la interposición de recursos, en atención al asunto de que se trate. Para efectos de nuestra exposición interesa saber que las resoluciones de remoción serán impugnadas por el juez de Distrito o magistrado de Circuito afectado.

f. Procedimiento de revisión administrativa

El recurso de revisión administrativa debe presentarse, por escrito, ante el Presidente del Consejo de la Judicatura, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Dentro de los cinco días hábiles siguientes, se turnan el escrito de revisión y el informe, acompañado de las pruebas correspondientes, a un ministro ponente. El informe será rendido por uno de los

⁴⁶ En el caso de las resoluciones que determinen la responsabilidad administrativa de los ministros de la Corte, cuya competencia corresponde a su Pleno, éstas no son susceptibles de ser impugnadas mediante recurso alguno.

consejeros que hubiere votado a favor de la decisión, quien representará al Consejo de la Judicatura durante el procedimiento.

El artículo 127 de la Ley Orgánica dispone que tratándose del recurso de revisión interpuesto contra resoluciones de remoción, el término probatorio será de hasta diez días. Las pruebas admisibles serán solamente la documental y testimonial. El Pleno de la Suprema Corte emitirá una resolución declarando fundado el recurso, y cuyo único efecto es el de declarar la nulidad del acto, para que el Consejo de la Judicatura dicte una nueva resolución en un plazo de treinta días naturales. La interposición del recurso no interrumpe los efectos de la resolución impugnada.

g. Prescripción

El artículo 114 de la Constitución, en su último párrafo, señala la obligación de legislar sobre los casos de responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se refiere la fracción tercera del artículo 109, señalando que los plazos no podrán ser inferiores a tres años, tratándose de faltas graves. La Ley Orgánica no contiene precepto alguno que, de manera expresa, señale los plazos a que se refiere el dispositivo constitucional. Sin embargo, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades señala los plazos a que debe sujetarse el superior jerárquico del servidor público que haya incurrido en responsabilidad o bien, la Secretaría de la Contraloría –en nuestro caso, los Plenos de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, o el órgano colegiado que el propio Consejo determine- para imponer las sanciones administrativas que la misma ley prevé. Si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la prescripción es de un año, y de tres, en todos los demás casos.

En cuanto a la forma de computar los plazos, éstos comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se hubiese incurrido en responsabilidad o si ésta fue de

carácter continuo, a partir del momento en que hubiere cesado. Al respecto, vale la pena hacer una precisión, en cuanto de determinadas causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir tanto los ministros de la Corte, como los magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Como ya apuntamos, constituye una causa de responsabilidad no excusarse de alguno de los impedimentos a que se refieren los artículos 146 de la Ley Orgánica, y 66 de la Ley de Amparo. Aquí se presenta el problema de cómo empezar a computar los plazos de prescripción dado que, además de tratarse de una conducta de tracto sucesivo, supone la tramitación de la excusa, presentada por el propio órgano jurisdiccional impedido. Dado que la Ley no contiene precepto expreso al respecto, nosotros interpretamos que el plazo puede empezar a computarse al día siguiente a que se resuelva sobre la excusa o bien, al día siguiente a que se haya resuelto el juicio del que el órgano estaba conociendo.

2. Responsabilidad penal

a. Sujetos de responsabilidad penal

El artículo 109 constitucional señala que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación

penal.” Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, pueden ser sujetos de responsabilidad penal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución, que señala que todos los miembros del Poder Judicial pueden ser sujetos de los distintos procedimientos de responsabilidad regulados en su Título Cuarto. De igual manera, el artículo 212 del Código Penal señala que todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación pueden ser sujetos de responsabilidad.

Adicionalmente, los ministros deben ser sujetos a un procedimiento de declaración de procedencia, con el objeto de que les sea removida la inmunidad de que gozan y pueda iniciarse el procedimiento penal correspondiente en su contra, de conformidad con el mismo precepto. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito no son sujetos de este procedimiento; contra ellos solamente se promoverá el procedimiento penal ordinario, sin necesidad de trámites previos.

b. Catálogo de delitos cometidos por los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

Como ya indicamos en el capítulo anterior, el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal contiene el catálogo de delitos cometidos por servidores públicos. Estos delitos son: ejercicio indebido del servicio público (art. 214); abuso de autoridad (art. 215); coalición de servidores públicos (art. 216); uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217); concusión (art. 218); intimidación (art. 219); ejercicio abusivo de funciones (art. 220); tráfico de influencia (art. 221); cohecho (art. 222); peculado (art. 223) y enriquecimiento ilícito (art. 224). Igualmente, de manera específica, el Título Undécimo, en su artículo 225, enumera varios supuestos de delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos del Poder Judicial, a los cuales nos hemos referido en el capítulo anterior. A continuación apuntamos los supuestos del precepto, aplicables solamente a los servidores públicos del Poder Judicial.

En general, constituyen supuestos de delitos contra la administración de justicia, susceptibles de ser cometidos por ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los siguientes: conocer de asuntos para los cuales se tenga impedimento legal o bien, abstenerse de conocer aquellos para los cuales no exista (f. I); desempeñar algún otro cargo oficial que la ley prohíba (f. II); litigar por sí o interpósita persona, cuando se encuentre prohibido por ley (f. III); dirigir o aconsejar a las personas que litiguen ante ellos (f. IV); no cumplir, sin causa fundada, las órdenes de sus superiores jerárquicos (f. V); dictar, a sabiendas, una sentencia ilícita, que viole algún precepto legal, o sea contraria a las actuaciones seguidas en juicio, u omitir dictar una lícita (f. VI); realizar actos que produzcan daños o ventajas indebidos (f. VII) y entorpecer, en forma intencional o negligente, la administración de justicia (f. VIII).

El precepto contiene supuestos específicos, aplicables únicamente a los jueces de Distrito y magistrados de Tribunales Unitarios de Circuito, de acuerdo con las competencias que la Ley Orgánica les otorga en los juicios del orden penal y civil: no otorgar la libertad caucional, si procede (f. XI); obligar al inculcado a declarar, usando tortura, incomunicación o intimidación (f. XII); 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 (f. XIII); prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso (f. XIV); no dictar auto de formal prisión o de libertad dentro de las setenta y dos horas siguientes a que se encuentre a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo (f. XVII); ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley (f. XVIII); abrir un proceso penal contra un servidor público que goce de inmunidad, sin habérsela retirado previamente (f. XIX); ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o cuando no exista denuncia (f. XX); rematar, en provecho propio, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido (f. XXII); nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin cumplir con los requisitos que exija la ley (f. XXIII); hacer conocer al demandado, indebidamente, la

providencia de embargo decretada en su contra (f. XXIV); nombrar síndico o interventor en caso de quiebra o concurso, a persona que sea deudor, pariente o haya sido abogado del fallido (f. XXV) y no ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito que merezca pena no privativa de libertad o alternativa (f. XXVII). Por último, dentro de los delitos cometidos contra la administración de justicia, el Código Penal prevé, en su artículo 226, el ejercicio indebido del propio derecho.

d. Procedimiento de declaración de procedencia

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia están sujetos al juicio de procedencia previsto en el artículo 111 de la Constitución, con el objeto de que les sea removida la inmunidad procesal de que gozan –facultad exclusiva de la Cámara de Diputados- y pueda abrirse en su contra el proceso penal correspondiente, por la comisión de delitos durante su encargo.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades, cuando se presente denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos que la legislación penal señala para el ejercicio de la acción penal, se actuará con base en las reglas que la misma ley establece para la tramitación del juicio político. De este modo, presentada la denuncia, el Ministerio Público en la averiguación previa, debe acreditar el cuerpo del delito respectivo y la probable responsabilidad del indiciado –en nuestro caso, un ministro de la Suprema Corte- de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 19 de la Constitución.

Una vez demostrados estos dos extremos, el Ministerio Público deberá iniciar el procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados; de lo contrario no podrá consignar ni solicitar al juez penal que gire la orden de aprehensión correspondiente.

Como lo hemos mencionado, el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades señala que, a fin de poder someter a proceso penal, a un funcionario que goza de inmunidad, se actuará, en lo aplicable, de acuerdo con las reglas que la misma Ley prevé, en materia de juicio político. Aquí cabe cuestionarse hasta qué punto son aplicables estas reglas, puesto que en la regulación de ese procedimiento se prevé la constitución de una Subcomisión, llamada de Examen Previo, encargada de analizar la denuncia con que se inicia el juicio político. La Ley señala que, de ser procedente ésta, la Subcomisión emitirá el dictamen respectivo, que deberá ser turnado a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, encargada de realizar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia de la conducta y la responsabilidad del servidor público denunciado.

En materia de declaración de procedencia, la Ley sólo señala que, en primer lugar, deberán observarse las disposiciones penales aplicables -que regulan la actuación del Ministerio Público en la averiguación previa- y, en segundo, se aplicarán las reglas del juicio político. Posteriormente, nos remite directamente a la fase de instrucción del procedimiento, por lo que, en este sentido, se presenta la interrogante de si debemos considerar aplicables las actuaciones de la Subcomisión de Examen Previo, lo que significa que, aun cuando el Ministerio Público ya ha consignado, ésta volverá a analizar la demanda o bien, se aplicarán las reglas del procedimiento de responsabilidad política únicamente en cuanto a la constitución de la Sección Instructora, iniciando el procedimiento de declaración de procedencia con esta fase.

A continuación, la Ley señala que la sección instructora tiene un plazo de sesenta días hábiles, en que debe efectuar todas las diligencias que conduzcan a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia de la inmunidad procesal, cuya remoción se solicita. Concluido este plazo, la sección instructora debe dictaminar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del ministro. Si la sección considera que la imputación es improcedente, debe hacérselo saber a la Cámara, para que resuelva desechar o bien, continuar el procedimiento, sin perjuicio de reanudar el procedimiento posteriormente, si aparecen motivos suficientes para ello.

Una vez emitido el dictamen de la sección instructora, la Cámara deberá erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que aquél se hubiere depositado, haciéndole saber al servidor público y a su defensor, así como al denunciante y al Ministerio Público. El día designado, la Cámara discutirá y votará⁴⁷ el dictamen presentado por la sección instructora.

Si la Cámara de Diputados resuelve que no ha lugar a proceder contra el funcionario, no podrá iniciarse el procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la acusación. El efecto de la declaración de procedencia será separar al ministro de la Corte de su encargo en tanto se tramite y resuelva el procedimiento penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el ministro podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido en el ejercicio del encargo, no se le concederá el indulto.

d. Imposición de las sanciones penales

Para la determinación de las sanciones penales impuestas con motivo del procedimiento penal seguido contra ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, se observará lo dispuesto por la legislación penal, de conformidad con el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución. Cuando se trate de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, se tomarán en cuenta el lucro obtenido y la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita. Adicionalmente, el Código Penal dispone como elementos a tomar en cuenta en la imposición de la sanción, los siguientes: su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, el monto de los daños y perjuicios causados por el delito, las circunstancias especiales en que el mismo se haya producido, y el carácter de trabajador de base o de

⁴⁷ Como ya lo señalamos en el capítulo anterior, el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades no señala el quórum de votación del dictamen que emita la Sección Instructora, pero la votación debe ser calificada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución.

confianza que, de acuerdo con el Código Penal, es el elemento más importante a considerar como agravante de la sanción. En el caso de los ministros, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, todos son trabajadores de base, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual dispone que, por exclusión, todos los servidores públicos no enumerados en los dos preceptos anteriores, tendrán esta categoría.

Finalmente, en lo que respecta al contenido concreto de las penas previstas por la legislación penal para los delitos cometidos por los servidores públicos, éstas consisten en prisión, multa, privación del cargo e inhabilitación para desempeñar otro. Sólo nos resta dejar apuntado que no debemos perder de vista el problema, ya planteado en el capítulo anterior, del contenido similar de las sanciones recaídas, tanto en el procedimiento penal, como administrativo y político, en algunos casos, lo que plantea una duplicación de sanciones, ante la posibilidad, constitucionalmente permitida, de tramitar varios procesos en forma autónoma e independiente, cuando la misma conducta configure causales de responsabilidad en cada uno de ellos.

e. Prescripción

Por último, en lo que se refiere a la prescripción de la acción penal y de la pena en concreto, el artículo 114 constitucional remite a los plazos de prescripción consignados en la legislación penal, los que nunca serán inferiores a tres años. Al respecto, el Código Penal dispone, en cuanto a la prescripción de la acción penal que, tratándose de prisión, ésta opera en un plazo igual al término medio aritmético de la pena aplicable a cada delito, plazo que nunca podrá ser menor de tres años, exceptuando los delitos perseguibles por querrela, en que la prescripción opera en un año, contado desde que el querellante tenga conocimiento del delito o en tres años, fuera de esta circunstancia. La prescripción se interrumpe por las actuaciones practicadas en la investigación del delito, así como las diligencias de extradición y requerimiento de entrega del sujeto que hubiere delinquido. De

manera específica, estos plazos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña el cargo de ministro de la Corte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución.

En cuanto a la prescripción de la pena, el plazo dependerá de la naturaleza y duración de la misma; tratándose de pena de prisión, el plazo de prescripción es igual al establecido en la condena, pero nunca menor de tres años.

3. Responsabilidad civil

Como ya hemos señalado, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución, al incurrir un ministro de la Corte, magistrado de Circuito o juez de Distrito en responsabilidad civil, no se requerirá declaración de procedencia. Aplicando la regla general contenida en el artículo 1927 del Código Civil, el Estado deberá responder del pago de los daños y perjuicios causados por el funcionario, con motivo del ejercicio de sus funciones. Es importante precisar que la responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios que hubiere causado. El monto de la sanción, por mandato constitucional, no podrá exceder de tres tantos de los beneficios económicos obtenidos, o de los daños y perjuicios causados.

Aplicando el artículo 1928 del mismo Código, el Estado podrá repetir del servidor público los daños y perjuicios que con motivo de su conducta ilícita hubiere pagado.

4. Responsabilidad política

a. Sujetos, causas de juicio político y órganos competentes para su sustanciación

De conformidad con el artículo 110 constitucional, los Ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito pueden ser sujetos de responsabilidad política. Como ya señalamos en el capítulo anterior, tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades disponen la procedencia del juicio político por actos u omisiones del servidor público, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De manera muy genérica, como ya lo hemos comentado, el artículo 7 de la Ley señala como causales de responsabilidad política las siguientes: el ataque a las instituciones democráticas (f. I); el ataque a la forma de gobierno

republicano, representativo y federal (f. II); las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales (f. III); el ataque a la libertad de sufragio (f. IV); la usurpación de atribuciones (f. V); 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 (f. VI); las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y (f. VII); 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 Gobierno Federal (f. VIII). Cuando estas mismas conductas constituyan delitos, se estará a lo dispuesto en la legislación penal.

La Cámara de Diputados es el órgano que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales relativas, debe calificar la existencia y gravedad de la conducta que haya motivado la iniciación del juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación. Por su parte, corresponde a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia. Como ya señalamos en el capítulo anterior, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, deben designar a cinco miembros de cada una de ellas para que, junto con sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo, encargada de resolver sobre la admisión o desechamiento de la denuncia que inicie el juicio de responsabilidad política. En cuanto a la sustanciación del procedimiento, cada una de las Cámaras designará cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de Senadores.

b. Procedimiento de responsabilidad política

El juicio político sólo puede promoverse durante el ejercicio del encargo del servidor público y dentro de un año después de concluido. Cualquier ciudadano podrá presentar la denuncia correspondiente ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados,

acompañada de pruebas suficientes para establecer la existencia de la falta y la probable responsabilidad del servidor público. En el juicio político, a diferencia del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las denuncias anónimas no tienen ningún efecto.

La denuncia deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Hecho esto, la Oficialía Mayor debe turnarla a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales y de Justicia, que debe admitir o desechar la demanda en un plazo máximo de treinta días hábiles. En caso de presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

La resolución que dicte la Subcomisión 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. La Sección Instructora debe practicar, en un plazo máximo de sesenta días naturales, todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta, estableciendo la responsabilidad del servidor público denunciado.

Como ya explicamos en el capítulo anterior, la Ley de Responsabilidades incurre en errores en cuanto a la regulación del procedimiento, pues dispone que la Sección Instructora debe informar al denunciado de la materia de la acusación en su contra, sus garantías y que tiene derecho a comparecer o presentar un informe escrito, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, plazo durante el cual la Subcomisión de Examen Previo se encuentra analizando si la misma procede o no.

La fase probatoria del procedimiento deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de treinta días naturales, dentro del cual podrán ofrecer pruebas tanto el denunciante como el servidor público. La Sección Instructora debe calificar la pertinencia de las pruebas, desechando las que, a su consideración, sean improcedentes, y solicitando la preparación y desahogo de aquellas que considere convenientes para determinar la existencia de la falta y

la plena responsabilidad del denunciado. Terminada la instrucción el expediente se pondrá a la vista del denunciante y del servidor público, por un plazo de tres días naturales por cada uno, para que formulen alegatos, que deberán presentar dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Transcurrido este plazo, la sección formulará sus conclusiones, determinando la sanción correspondiente. Estas deberán ser entregadas a los secretarios de la Cámara de Diputados, para que informen a su Presidente, quien deberá convocar a la Cámara a erigirse en órgano de acusación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios, tanto al denunciante como al servidor público, para que se presenten y aleguen lo que a su derecho convenga.

Si la Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados, para que la sostengan ante el Senado. Recibida la acusación, ésta debe turnarse a la Sección de Enjuiciamiento, que emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido este plazo, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento debe formular sus conclusiones, proponiendo, en su caso, la sanción que a su consideración deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. La sección deberá entregar las conclusiones, aprobadas por mayoría calificada, a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Una vez recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, citando a la Comisión de la Cámara de Diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor, para que aleguen lo que a

su derecho convenga y, posteriormente, se votarán las conclusiones, haciendo el Presidente la declaratoria correspondiente⁴⁸.

c. Sanciones aplicables en juicio político

El artículo 8 de la Ley de Responsabilidades enumera las sanciones al funcionario sujeto de responsabilidad política, que consisten en: destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, por un período desde uno hasta veinte años. No debemos perder de vista el problema de la duplicación de sanciones, que hemos explicado en el capítulo anterior, en cuanto que las mismas tienen igual naturaleza que aquellas recaídas en los procedimientos de responsabilidad administrativa y penal, por lo que la pregunta sería cuál de ellas aplicar, cuando una misma conducta de lugar a varios procedimientos de responsabilidad.

⁴⁸ De la lectura de los preceptos que regulan el procedimiento de responsabilidad política, nos hemos percatado de un error más en el que incurre la Ley, ya que en su artículo 17 dispone que, entre los elementos que deben contener las conclusiones de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, se encuentra "la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de esta Ley". Posteriormente, el artículo 23 señala que la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores "formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde." La lectura de los dos preceptos es confusa ya que, de acuerdo con la Ley, y al contrario de lo dispuesto por la Constitución, la Cámara de Diputados sería el órgano que "determina" la sanción y la de Senadores, el que posteriormente la "propone", siendo que la primera es el órgano de acusación y la segunda el de sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la misma Ley.

CONCLUSIONES

El programa que hemos elaborado ha pretendido identificar aquellos problemas normativos que están impidiendo llevar a cabo un adecuado combate a la corrupción dentro de nuestro orden jurídico. En este sentido, analizados los distintos ordenamientos jurídicos que regulan la materia de responsabilidades de los servidores públicos, en general, y de modo específico, de los órganos jurisdiccionales que componen el Poder Judicial de la Federación, hemos encontrado problemas normativos por la ausencia o regulación deficiente de supuestos en el sistema jurídico de control de la corrupción, si puede decirse así. En primer lugar, como hemos dejado apuntado, existe una imprecisión, sobre todo en materia de juicio político, en cuanto a los órganos facultados para sustanciar el procedimiento e imponer las sanciones correspondientes y, en general, una gran confusión en lo referente a su trámite; en lo que respecta a las causas de responsabilidad, tanto dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, como política, aún cuando los distintos ordenamientos a que nos hemos referido prevean las obligaciones a que el servidor público se sujeta, cuya violación dará lugar a las distintas causales, en algunos casos éstas conductas constituyen supuestos enormemente ambiguos, sin que exista precisión sobre su alcance en otras normas jurídicas ni sobre el contexto en que se lleven a cabo.

En lo que a las sanciones aplicables por la comisión de estos delitos o faltas respecta, y en relación con el punto anterior, hemos dejado apuntado el problema de aplicación de las sanciones, a que nos lleva la apertura de distintos procedimientos de

responsabilidad, cuando la comisión de una misma conducta configure causales en cada uno de ellos; finalmente, existe un problema de ausencia de regulación de los procedimientos de responsabilidad, específicamente en las vías administrativa y política, previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, así como la civil, regulada en el código de la materia.

El ejercicio que, observando la metodología elaborada hemos efectuado, nos ha permitido determinar de manera precisa en dónde se encuentran las fallas que posibilitan el que no se lleguen a sancionar los actos de corrupción, identificando la ausencia, generalidad y deficiencia en los supuestos específicos, así como la falta de relación entre las conductas corruptas que efectivamente se realizan con respecto a aquellas que se prevén, sea por la ausencia de órganos para sancionarlos, por la inexistencia de procedimientos o por lo ineficaz de las sanciones.

Por último, sólo dejemos claro que, aquellas situaciones en las que se den prácticas corruptas, aún cuando los supuestos analizados sean completos y carentes de problemas normativos, deja lugar a otro tipo de ejercicio no jurídico, fuera del ámbito de nuestro modelo, que profundice en factores empíricos que impiden que, ante un buen diseño jurídico, se sigan dando actos de corrupción.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
I. PROPUESTA PARA UN DIAGNÓSTICO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN.....	4
II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	11
A. Tipos de responsabilidad en la Constitución y legislación secundaria	12
1. Responsabilidad administrativa.....	14
a. Sujetos y causas de responsabilidad administrativa	14
b. Sanciones aplicables y órganos facultados para imponerlas	17
c. Prescripción.....	20
d. Procedimiento de responsabilidad administrativa.....	21
e. Recursos administrativos en la Ley Federal de Responsabilidades.....	24
f. Tramitación del recurso de revocación.....	25
g. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las contralorías.....	26
2. Responsabilidad penal.....	26
a. Sujetos de responsabilidad penal.....	27
b. Catálogo de delitos cometidos por los servidores públicos en el Código Penal.....	28
c. Procedimiento de declaración de procedencia	33
d. Imposición de sanciones penales	35
e. Prescripción.....	38
3. Responsabilidad civil	39
4. Responsabilidad política	40
a. Sujetos y causas de juicio político.....	40
b. Organos competentes para tramitar el juicio político.....	41
c. Procedimiento del juicio político	42
d. Sanciones aplicables	47
III. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	48
A. Organización del Poder Judicial de la Federación	48
1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	49
a. Integración y funcionamiento.....	49
b. Competencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	50
c. Competencias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	52
d. Atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia	53
e. Atribuciones de los Presidentes de las Salas de la Suprema Corte de Justicia	53
2. Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito	54
a. Integración y competencias.....	54
b. Atribuciones de los Presidentes de Tribunales Colegiados de Circuito	55
3. Los Juzgados de Distrito	55
a. Integración y competencias.....	55
4. El Consejo de la Judicatura Federal	56
a. Organización y funcionamiento	56
b. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal	58
c. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal	59

<i>B. Responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación</i>	59
1. Responsabilidad administrativa.....	60
a. Organos competentes para conocer de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y aplicar las sanciones correspondientes	61
b. Causas de responsabilidad	61
c. Procedimiento de responsabilidad administrativa	66
d. Sanciones aplicables	68
e. Revisión de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal	70
f. Procedimiento de revisión administrativa.....	71
g. Prescripción	72
2. Responsabilidad penal.....	73
a. Sujetos de responsabilidad penal.....	73
b. Catálogo de delitos cometidos por los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación	74
d. Procedimiento de declaración de procedencia	76
d. Imposición de las sanciones penales	78
e. Prescripción.....	79
3. Responsabilidad civil	80
4. Responsabilidad política	81
a. Sujetos, causas de juicio político y órganos competentes para su sustanciación.....	81
b. Procedimiento de responsabilidad política.....	82
c. Sanciones aplicables en juicio político.....	85

CONCLUSIONES	86
---------------------------	-----------