

La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México

Miguel Ángel GUTIÉRREZ SALAZAR



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO
DE LA JUDICATURA FEDERAL EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 815

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Iván Escoto Mora
Apoyo editorial

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ SALAZAR

LA FACULTAD
DISCIPLINARIA
DEL CONSEJO
DE LA JUDICATURA
FEDERAL EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2018

Primera edición: 30 de julio de 2018

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-0512-8

Con todo mi amor para mis padres:
Miguel Ángel Gutiérrez Gómez y
Rosa María Salazar Acosta (q.e.p.d.).

CONTENIDO

Prólogo	XIII
Lista de abreviaturas	XIX
Introducción	XXI

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA EN EL PJF EN MÉXICO.....	1
I. Importancia del Poder Judicial como parte del Estado constitucional y democrático de derecho	2
II. Evolución del sistema judicial en México a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	6
1. Importancia del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.....	9
2. Análisis de la evolución constitucional y legal del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del PJF.....	19
III. Revisión de la evolución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF en los informes de labores del ministro presidente de la SCJN y del CJF (1919-2014).....	46
1. Informes de labores de 1919 a 1991	47
2. Informes de labores de 1992 a 2014	52
IV. Reflexiones finales del capítulo primero	55

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA	59
I. Antecedentes, organización y funciones de los consejos de la judi- catura de España, Colombia y Argentina	62
1. El Consejo General del Poder Judicial en España.	62
2. El Consejo Superior de la Judicatura en Colombia	67
3. El Consejo de la Magistratura en Argentina.	73
II. Normatividad de los procedimientos de responsabilidad adminis- trativa en los consejos de la judicatura en España, Colombia y Ar- gentina	78
1. Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en España	78
2. Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en Colombia	83
3. Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en Argentina	87
III. Descripción de los procedimientos de responsabilidad administra- tiva o disciplinaria en los consejos de la judicatura en España, Co- lombia y Argentina	90
1. El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplina- ria en España	90
2. Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabili- dad administrativa o disciplinaria en España	96
3. El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplina- ria en Colombia.	101
4. Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabili- dad administrativa o disciplinaria en Colombia.	109
5. El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplina- ria en Argentina	111

6. Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en Argentina	116
IV. Importancia de los derechos y garantías en los procedimientos de responsabilidad disciplinaria judicial	117
Derechos y garantías establecidos normativa y jurisprudencialmente en los procedimientos de responsabilidad disciplinaria judicial en España, Colombia y Argentina.	119
V. Actualidad de los consejos de la judicatura y referencia a las estadísticas disciplinarias recientes	132
1. España (actualidad y estadística disciplinaria).	132
2. Colombia (actualidad y estadística disciplinaria).	136
3. Argentina (actualidad y estadística disciplinaria).	140
VI. Reflexiones finales del capítulo segundo.	145
CAPÍTULO TERCERO	
LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CJF	147
I. El régimen disciplinario y la consolidación del PJF	148
II. El régimen disciplinario en el CJF	150
1. Nivel normativo.	154
2. Nivel organizacional	173
3. Nivel competencial	187
4. Nivel de políticas institucionales	199
5. Nivel de criterios disciplinarios	211
6. Nivel procedimental	218
III. Reflexiones finales del capítulo tercero.	245
CAPÍTULO CUARTO	
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL CJF.	247

I. La función investigadora del CJF. Problemática y propuestas de mejora	250
1. Multiplicidad e indeterminación de los órganos competentes para investigar.	252
2. Inexistencia de líneas, técnicas de investigación y de una teoría del caso	256
3. Escasa capacitación de los servidores públicos que investigan .	263
4. Carencia de estudios profesionales de investigación para erradicar los asuntos disciplinarios de mayor incidencia o gravedad . .	267
5. Imprecisión de los derechos del investigado	273
II. La jurisdiccionalización del procedimiento de responsabilidad administrativa en el CJF	283
1. La jurisdiccionalización del procedimiento disciplinario como medio para eficientar la labor disciplinaria en el CJF	285
2. La jurisdiccionalización del procedimiento disciplinario como medio para garantizar los derechos procedimentales de los imputados	308
III. Hacia la jurisdiccionalización disciplinaria en el CJF.	314
IV. Reflexiones finales del capítulo cuarto	320
Anexo 1. Cuadro comparativo en materia de responsabilidad administrativa derivado de los informes de labores de la SCJN y del CJF, en el periodo 1992-2014.	323
Anexo 2. Lista de servidores públicos entrevistados	333
Anexo 3. Preguntas formuladas a los servidores públicos entrevistados	334
Conclusiones	337
Propuestas	341
Epílogo	349
Bibliografía	359

PRÓLOGO

Con agrado cumpla la petición que me ha hecho Miguel Ángel Gutiérrez Salazar para escribir unas palabras previas a esta valiosa obra suya, que tiene como antecedente inmediato su investigación doctoral, presentada en el Programa de Posgrado de la UNAM con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y que afortunadamente ve ahora la luz pública bajo el prestigiado sello editorial de esta misma casa de estudios.

Fácilmente puede advertirse que se trata de una investigación original que aborda un tema de particular relevancia y actualidad, dada la creciente visibilidad y prominencia del Poder Judicial en nuestro país, pero también en vista de la importancia que en la agenda pública ha tomado, en tiempos muy recientes, el desempeño honesto y profesional de todas las funciones públicas. En lo particular, la obra no sólo examina cuidadosamente la reglamentación jurídica y la práctica de las responsabilidades administrativas en el ámbito del Consejo de la Judicatura Federal, sino que recurre atinadamente al derecho comparado, con el fin de lograr una valoración más completa del tema.

La “Introducción” establece de manera muy breve cuáles son el planteamiento y los objetivos de la investigación. La premisa —quizá mejor, la hipótesis— de la cual parte el autor es que “el régimen disciplinario judicial... ha tenido un desarrollo significativo pero todavía insuficiente para garantizar tanto la eficacia en la exigencia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del (Poder Judicial de la Federación) como para asegurar que la potestad punitiva (del Consejo de la Judicatura Federal) se materialice en condiciones de igualdad para todos ellos...”. Para comprobar esta aseveración, el autor recurre a una metodología tanto cualitativa como cuantitativa, mediante el examen de la bibliografía relevante, así como de las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia, al igual que al análisis de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación en el rubro de las responsabilidades administrativas, todo lo cual se complementa con las veinte entrevistas realizadas a juzgadores federales y otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, sin dejar de mencionar la rica experiencia laboral del propio autor en la materia.

Siguiendo un esquema que va de lo general a lo particular, el primer capítulo contiene una breve reflexión sobre la importancia del Poder Judicial en el Estado constitucional y democrático de derecho. Enseguida se propone un inciso, igualmente breve, sobre la evolución del sistema judicial mexicano a partir de 1917. El apartado central del capítulo se ocupa primeramente del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro ordenamiento jurídico, para luego desarrollar, de manera detallada, las sucesivas reformas constitucionales y legales que han ido conformando de manera paulatina el régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación hasta el día de hoy. Resalta de esta síntesis que dicho régimen se ha ido construyendo, por un lado, por las normas implementadas dentro del régimen general de responsabilidades de los servidores públicos del país, pero por el otro, por las normas especiales que se aplican de manera particular al Poder Judicial Federal.

El capítulo analiza también los informes anuales del Poder Judicial Federal, de 1919 a 2014, y este examen se divide en dos periodos: de 1919 a 1991, y de 1992 a la actualidad. El primer periodo se caracteriza por la parquedad u omisión de los informes sobre los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos judiciales. En el segundo periodo se empieza a brindar mayor información sobre este tópico, con datos más precisos sobre el nivel de los servidores públicos sancionados y sobre el tipo de sanciones aplicadas. Sin embargo, se desprende de la síntesis que la información aportada sigue siendo irregular en cuanto a su contenido y profundidad, y que todavía el Poder Judicial tiene que avanzar más en la presentación sistemática de los datos relativos a la eficacia del régimen de responsabilidades judiciales.

El segundo capítulo ofrece un estudio comparado sobre el régimen de responsabilidad administrativa en los organismos judiciales de tres países iberoamericanos. Primeramente, el autor justifica la selección de estos tres ejemplos, para, enseguida, desarrollar la comparación en tres direcciones: primero, antecedentes, organización y funciones de los Consejos de la Judicatura en esas tres naciones; segundo, normas (constitucionales, legales y reglamentarias) que regulan los procedimientos de responsabilidad administrativa a cargo de dichos Consejos; y tercero, descripción de los procedimientos de responsabilidad administrativa o disciplinaria ante esos mismos organismos.

En relación con este capítulo, resulta de gran importancia señalar que no se trata de un mero ejercicio descriptivo y superficial, como el que se encuentra para “cubrir el expediente” en muchas investigaciones, y no sólo doctorales, sino de un examen detallado y crítico que desemboca en una

reflexión propia sobre la importancia de los derechos y las garantías de los funcionarios judiciales en los procedimientos de responsabilidad disciplinaria. Además, el autor hace referencia constante a este estudio comparado en otros apartados de su investigación, lo que justifica, precisamente, la incorporación de este tipo de análisis. Finalmente, el capítulo cierra con la presentación de la evolución reciente y la actualidad de los Consejos de la Judicatura en esos países, así como con datos recientes de la estadística disciplinaria.

El capítulo tercero examina de manera detallada y profunda todos los elementos y factores que concurren en el ejercicio del régimen disciplinario judicial federal en la actualidad. Para tales propósitos, el autor propone realizar dicho análisis en seis niveles: el normativo, el organizacional, el competencial, el de políticas institucionales, el de criterios disciplinarios y el procedimental. Estos niveles no están ordenados de manera jerárquica, sino analítica y son los que permiten la realización de un examen sistemático, detallado y completo de todos los elementos relevantes.

Como ha ocurrido en el capítulo anterior, el panorama del capítulo tercero no se limita a la descripción de los niveles citados, sino que se hace un juicio crítico sobre los problemas que surgen de cada uno de ellos. Así, por ejemplo, el autor considera, en el nivel normativo, que son aspectos problemáticos evidentes del mismo, la “falta de delimitación de las causas de responsabilidad administrativa”, la “hipernormatividad” y la “indeterminación y falta de concreción de los tipos administrativos”. El examen sistemático de los aspectos problemáticos de cada nivel revela un régimen disciplinario complejo, con escasa articulación y coordinación, pero que es susceptible de sustancial mejora. En lo particular, el autor subraya que no todos los problemas son responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal, pero que este organismo puede tomar a su cargo la solución de muchos de los problemas identificados.

Finalmente, en el capítulo cuarto el autor esboza, en la línea argumentativa de su trabajo, cuáles serían los cambios que podrían contribuir a un perfeccionamiento sustancial del régimen disciplinario actual. En este sentido, los ejes son esencialmente dos: la profesionalización de las facultades de investigación del Consejo de la Judicatura Federal y la jurisdiccionalización de los procedimientos disciplinarios. En esta oportunidad no hacemos un resumen detallado de todas las propuestas concretas, las cuales son dignas de análisis y discusión, pero se podría considerar que el segundo eje es el más importante, no sólo porque, en cierto sentido, engloba al primero, sino porque parece corresponder a las tendencias más recientes en otros países y, sobre todo, atiende uno de los déficits más notorios del régimen imperante

en México: la protección plena de los derechos de los servidores públicos judiciales, al tiempo que se garantiza un control eficaz y eficiente del buen comportamiento judicial.

En relación con esta propuesta de una mayor jurisdiccionalización, destaca la recomendación de la creación de Salas Jurisdiccionales Disciplinarias (una superior y varias regionales) para el examen y resolución de los procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial Federal. Se trata de una propuesta que tiene puntos de contacto con la situación en varios países y que seguramente requeriría una redefinición mayor de esta materia a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Es la opinión del autor de estas líneas que esta propuesta amerita mayor estudio y reflexión, para precisar tanto sus elementos como sus alcances y, sobre todo, exige también considerar otras alternativas jurisdiccionales, como la creación de una Sala o Comisión Disciplinaria en el seno del Consejo de la Judicatura Federal, siguiendo el ejemplo colombiano posterior a 1991. En su formulación actual, quizá sería excesivo crear varias salas (tendrían que ser no permanentes), con todas las complejidades organizacionales y presupuestales que ello podría implicar.

Cierran la obra un apartado de “Propuestas” —treinta en total— que sintetizan los puntos centrales de la investigación, algunos de los cuales ya se han mencionado en estas líneas, así como un “Epílogo”, en el que se hace alusión a la reciente reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y a las inquietudes que ha despertado en el Poder Judicial de la Federación. En opinión del autor, este Sistema tendrá que operar conjuntamente con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y con el Sistema Nacional de Fiscalización. Los tres tienen incidencia en las vertientes preventiva y correctiva de la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal.

Pero la importancia de estos sistemas para el Poder Judicial no se limita al funcionamiento interno de éste. Nuestro país se encuentra en una etapa muy delicada y sensible en relación con el comportamiento de los servidores públicos en todos los poderes y organismos públicos, en los tres órdenes de gobierno. El combate a la corrupción y la lucha por la efectiva rendición de cuentas constituyen un desafío de primer orden para las instituciones del país. En este desafío le corresponde al Poder Judicial y a los órganos jurisdiccionales un papel de primera importancia, pues sus integrantes serán quienes pronuncien, en muchos casos, la palabra última y definitiva sobre las cuestiones y controversias relacionadas con el desempeño y las responsabilidades de los servidores públicos. Para que el Poder Judicial de la Federación pueda cumplir con toda solvencia esta crucial función, será de gran significado y trascendencia poner el ejemplo, revisando a fondo su sistema

interno de responsabilidades administrativas, como lo recomienda la magnífica investigación del doctor Miguel Ángel Gutiérrez Salazar, que por ello seguramente se convertirá en un referente indispensable y de gran utilidad.

En síntesis, se trata de una obra original, relevante, muy documentada, completa, bien escrita e imbuida de un espíritu crítico que no siempre se encuentra en este tipo de investigaciones, pero que debiera ser la norma en ellas. Se podrá estar o no de acuerdo con muchas de las reflexiones y propuestas de su autor, pero esto no es lo esencial; sí lo es, en cambio, que contribuyan efectivamente al debate y a la evaluación de las alternativas de solución.

Héctor FIX-FIERRO

LISTA DE ABREVIATURAS

CJF	Consejo de la Judicatura Federal.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
PJF	Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

INTRODUCCIÓN

Una de las facultades más relevantes que le fueron encomendadas al CJF en México con la reforma constitucional de 1994, fue la de ser el encargado de velar por la disciplina del PJE, con excepción de las funciones que a ese respecto corresponden a la SCJN y al Tribunal Electoral.

La importancia del tema radica en que la facultad disciplinaria del órgano garante de la independencia judicial en nuestro país tiene como finalidad preservar la prestación óptima del servicio público de administración y acceso a la justicia federal, inhibiendo conductas que atenten contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que rigen el servicio público, así como los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que imperan en la carrera judicial.

De esta manera, el análisis del régimen disciplinario en el CJF —entendido como un pilar esencial de la independencia judicial— es fundamental para conocer el grado de alcance de las finalidades mencionadas, y la propuesta de nuevas opciones que coadyuven en su perfeccionamiento redundará, directa e indirectamente, en el mejor desempeño de las tareas administrativas y jurisdiccionales del PJE.

En este orden de ideas, con la presente obra aspiramos a conocer aspectos sustantivos del ejercicio de la facultad disciplinaria del CJF, que, desde nuestra perspectiva, enfrenta retos que requieren de un estudio detallado, y la identificación y formulación de oportunidades de mejora para su debida atención.

La idea de la cual partimos para nuestro análisis sostiene que el régimen disciplinario judicial —en sus diferentes niveles— ha tenido un desarrollo significativo, pero todavía insuficiente, para garantizar tanto la eficacia en la exigencia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJE como para asegurar que la potestad punitiva del CJF se materialice en condiciones de igualdad para todos ellos, propiciando que los procedimientos disciplinarios sean desarrollados en un marco de estricto apego a los derechos humanos y al debido proceso legal.

Con objeto de desarrollar las ideas antes mencionadas, partimos de una metodología histórico-documental y comparada, ya que haremos uso de los

principales textos académicos, leyes y ordenamientos que hacen referencia a los antecedentes, evolución y desarrollo del PJJF y de algunas instituciones judiciales de Iberoamérica, así como también aluden al proceso histórico de nacimiento y avance de las responsabilidades de los servidores públicos judiciales y al control disciplinario nacional e internacional.

Adicionalmente, haremos uso de una metodología complementaria, centrada específicamente en el estudio del régimen disciplinario del PJJF. La metodología tiene un doble carácter:

1. Cuantitativa, ya que revisaremos los informes de labores del ministro presidente de la SCJN y del CJF de 1917 a 2014, en busca de elementos de valor que nos permitan apreciar la evolución del régimen de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, incluyendo —desde luego— las estadísticas de los procedimientos de responsabilidad administrativa.
2. Cualitativa, al emplear a la entrevista dirigida como instrumento útil para recolectar datos e información de interés en posesión de los servidores públicos que intervienen en el desarrollo de la facultad disciplinaria del CJF, son sujetos de la misma o tienen un amplio grado de experiencia y conocimiento en este tema (ministros, consejeros de la Judicatura, magistrados y jueces federales, servidores públicos adscritos a la Contraloría del PJJF, órganos jurisdiccionales y administrativos, etcétera); en este caso resguardamos el anonimato de la identidad de los participantes en el proceso empírico, a fin de facilitar la plena libertad en su opinión, lo que nos permitirá conocer información valiosa respecto al marco jurídico aplicable y el papel del CJF en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Para cumplir con los propósitos planteados, la obra se compone de cuatro capítulos:

En el primero de ellos expondremos la importancia que tiene el Poder Judicial en todo Estado constitucional y democrático de derecho y resaltamos la trascendencia de la disciplina interna y el adecuado funcionamiento del régimen de responsabilidades de sus servidores públicos —con especial énfasis en la responsabilidad administrativa—. Haremos un recorrido histórico por las reformas constitucionales y legales que dieron vida y forma al sistema de responsabilidades en nuestro país, para posteriormente mostrar —a través de recorrido sumario— la evolución de la disciplina judicial expresada en las estadísticas contenidas en los informes de labores del ministro presidente de la SCJN (1917-1994) y del CJF (1995-2014).

El segundo capítulo tiene como propósito conocer la forma en que algunos de los consejos de la judicatura en Iberoamérica se estructuran y organizan para el desarrollo de su atribución disciplinaria, lo cual, comparativamente, nos servirá de guía para explicar la problemática que afronta el CJF en nuestro país y presentar opciones de mejora para el régimen disciplinario judicial mexicano.

Actualmente Argentina, Bolivia, Brasil,¹ Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal y República Dominicana cuentan con consejos de la judicatura o un órgano encargado de la disciplina judicial con atribuciones semejantes, por lo que nuestro estudio comprenderá tres de esos países, lo que nos permitirá dimensionar el contexto de la problemática disciplinaria en la judicatura mexicana, al tiempo que nos ayudará a conocer las distintas formas de afrontar los retos que la materia le plantea a cada una de esas instituciones judiciales.

En el tercer capítulo expondremos una teoría personal derivada de nuestra experiencia profesional en el PJF, según la cual el régimen disciplinario judicial del CJF puede estudiarse a través de seis niveles.

1. *Normativo*. Son las normas constitucionales, legales, reglamentarias, acuerdos generales dictados por el CJF en materia disciplinaria y las demás disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos (manuales, circulares, etcétera) en el ejercicio de sus funciones.
2. *Organizacional*. Es la composición e integración de los órganos, dependencias y oficinas del CJF, vinculados con el tema disciplinario.
3. *Competencial*. Son las atribuciones disciplinarias asignadas por las diferentes categorías normativas a los órganos del CJF (presidente, Comisión de Disciplina, Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Contraloría del PJF, etcétera).
4. *De políticas institucionales*. Involucra las determinaciones o postura institucional respecto a la manera en que el CJF actúa para cumplir con su atribución disciplinaria. Éstas se pueden encontrar en los informes de labores, planes y proyectos de trabajo, etcétera.
5. *De criterios disciplinarios*. Son un conjunto de disposiciones no vinculatorias, exclusivamente con carácter orientador en el ámbito disciplinario-procedimental, emitidas por el CJF.

¹ Brasil cuenta con un órgano denominado Consejo Nacional de Justicia, que tiene facultades semejantes a las del resto de los consejos de la judicatura a que venimos refiriéndonos. A mayor abundamiento puede consultarse en: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>. Última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016.

6. *Procedimental*. Son las etapas que conforman los procedimientos disciplinarios o de responsabilidad administrativa. Aquí se comprenden, además, los derechos y garantías que deben observarse en el procedimiento disciplinario.

Dichos niveles, como veremos en su momento, presentan características propias, que requieren un planteamiento detallado para contribuir a la solución de los retos que actualmente enfrentan.

En el cuarto capítulo presentaremos algunas ideas enfocadas a dos de las principales actividades desarrolladas por el CJF en el ámbito disciplinario: las investigaciones y los procedimientos de responsabilidad. En el primer tema, sugeriremos la profesionalización de las investigaciones mediante la adopción de una *teoría del caso* y otras medidas que estimamos esenciales. En el segundo aspecto, propondremos la *jurisdiccionalización* de los procedimientos disciplinarios como mecanismo que coadyuvaría a desarrollar tal actividad no sólo con eficacia, sino apegándose a los principios de profesionalismo, objetividad, excelencia judicial y debido proceso.

A manera de conclusiones, retomaremos los elementos esenciales de nuestra obra y expondremos una serie de propuestas que pretenden contribuir a la creación de un nuevo —más eficiente y garantista— régimen disciplinario en el CJF.

Finalmente, presentaremos un epílogo, en el que se alinean las consideraciones de nuestro trabajo con el novedoso Sistema Nacional Anticorrupción adoptado en nuestro país mediante la reforma constitucional promulgada el 27 de mayo de 2015, y formulamos algunas sugerencias para fortalecer la facultad disciplinaria del CJF.

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PJF EN MÉXICO

El presente capítulo tiene como finalidad conocer la importancia de la facultad disciplinaria del CJF como función indispensable para procurar el adecuado desarrollo de las actividades judiciales y la rendición de cuentas del PJF en nuestro país.

A fin de exponer el punto que nos ocupa con mayor claridad, hemos estimado que resulta necesario situar al atento lector en dos contextos: 1) El referente a los antecedentes, evolución y trascendencia del Poder Judicial en el actual Estado constitucional y democrático de derecho,² así como en nuestro país, y 2) El atinente a la forma en que se ha venido materializando y llevando a cabo (desde 1917 a la fecha) el control disciplinario en el PJF.

En el primer supuesto, y sin perder de vista el objetivo principal de nuestra obra, recordaremos brevemente los antecedentes del Poder Judicial en el constitucionalismo europeo y estadounidense, para después conocer la forma en que el Poder Judicial de nuestro país —que se distingue de los poderes judiciales en otras latitudes— se consolidó a través de una serie de reformas constitucionales y legales que brindaron certezas y garantías a sus integrantes (remuneración, estabilidad, etcétera) para desempeñar eficazmente la función jurisdiccional, pero que significaron también la posibilidad de exigir su responsabilidad jurídica ante la sociedad.

Una vez hecho lo anterior, haremos un acercamiento al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país y conoceremos

² Una obra fundamental sobre este tema es: Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, *passim*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016). Además, acerca del Estado constitucional y democrático de derecho, pueden consultarse diversas obras, entre las que se sugieren: Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *El Estado de derecho: dilemas para América Latina*, Lima, Palestra, 2009, *passim*; Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa-UNAM, 2005, capítulo cuarto; O'Donnell, Guillermo, "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre de 2004, pp. 32-46; Buchwald, Delf, "The Rule of Law: A Complete and Consistent set of (Legal) Norms?", *Rechtstheorie*, Berlín, 1997, p. 155.

sus modalidades y las modificaciones normativas más relevantes, lo cual nos permitirá estar en aptitud de emprender la revisión del control disciplinario en el PJE, haciendo un repaso a su aplicación por parte de la SCJN de 1917 a 1994 y, posteriormente del CJF.

Con tales elementos, presentaremos ciertos datos estadísticos que hemos recabado de los informes de labores de la SCJN y del CJF, que nos permitirán explicar la evolución de la exigencia disciplinaria en el PJE, y concretamente en el CJF. Finalmente, a manera de cierre del capítulo que nos ocupa, expondremos algunas ideas conclusivas.

I. IMPORTANCIA DEL PODER JUDICIAL COMO PARTE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

De acuerdo con Bobbio, el actual Estado constitucional y democrático de derecho esencialmente debe entenderse a partir de la doctrina constitucionalista europea y norteamericana que se desarrolló hacia finales del siglo XVIII.

Dicha doctrina se caracterizó por propugnar los límites de la acción del Estado a través de los valores fundamentales que estaban reconocidos por la ley (igualdad, seguridad y libertad), de tal manera que los ciudadanos pudieran gozar de un máximo de libertad, restringiendo y acotando al mínimo la actuación del Estado.³ En este sentido, la doctrina constitucionalista dio respuesta a una de las principales preocupaciones del pensamiento político europeo de esa época, consistente en conjuntar, por una parte, la obediencia política y la justificación del poder del soberano, y por la otra, los límites de la competencia de la autoridad y el ensanchamiento de las libertades civiles y políticas.

Tal contexto dio pie a la transformación de un Estado liberal clásico (protector de las garantías de vida, libertad y propiedad) a un Estado constitucional moderno, caracterizado por cuatro elementos clave:⁴

- Una *res pública* (esfera pública), que ha roto el tipo de reino dinástico para establecer una república democrática.
- Una ley fundamental (Constitución) que legitima y limita el poder estatal, siendo creada —normalmente— por una asamblea constituyente que reclama una prioridad frente a otras leyes.

³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996, p. 174.

⁴ Bastidas Mora, Patricia, “El modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso”, *Via Iuris*, Bogotá, núm. 9, julio-diciembre de 2009, p. 50, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3293414> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

- Una estructura basada en la división de poderes.
- Un catálogo de derechos fundamentales.

Tales características dieron sentido al actual Estado constitucional y democrático de derecho, constituyéndolo en un sistema político y económico orientado hacia la realización de la justicia por medio de la libertad política y la igualdad económica, mediante la configuración democrática y pluralista del poder público.⁵

El constitucionalismo y las Constituciones del siglo XVIII no sólo fueron la expresión del reconocimiento de los derechos individuales, sino también de la parte orgánica de los Estados, es decir, de una distribución de facultades y competencias configuradora de un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público, pensado igualmente para asegurar la libertad de los individuos y limitar la acción estatal.

El principio de división de poderes reconocido en las Constituciones, según la concepción de Montesquieu, radicaba no sólo en una separación de funciones con fines de utilidad o división del trabajo, “sino [en] la defensa de los ciudadanos del abuso de quien en una sola mano detenta dos o más Poderes y la prevención del riesgo que ello conlleva”.⁶

Partiendo de las bases ideológicas propuestas por Montesquieu y Locke, en las Constituciones del siglo XVIII se dividió el ejercicio del poder en tres funciones diferenciadas: legislativa, ejecutiva y judicial.⁷ La separación fue protegida por dos principios: 1) no podrían reunirse dos funciones en una sola corporación o persona, y 2) el ejercicio de cada función se desarrollaría dentro de su propio marco normativo; en caso de ser traspasados los límites fijados en la ley, el poder que se excediera debería ser frenado por los otros, de acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos.

No obstante, la división de poderes tal como fue planteada originalmente no concedió una importancia similar a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, puesto que mientras para Locke el Judicial se encontraba subsu-

⁵ *Idem.*

⁶ Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2000, p. 3.

⁷ John Locke consideraba que el poder del Estado podía dividirse en Ejecutivo, Legislativo, federativo y de Prerrogativa. Al Poder Judicial lo ubicaba dentro del Poder Legislativo, en tanto que el Poder federativo se caracterizaba por cuidar por la seguridad y el interés en asuntos exteriores con respecto a los beneficios o daños que la comunidad pudiera recibir desde afuera. El Poder de prerrogativa era aquel que era ejercido de manera personal por el monarca, incluso al margen de la ley, en sus decisiones de gobierno. Cfr. Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (traducción, introducción y notas de Carlos Mellizo), Madrid, Tecnos, 2006, pp. 131-166.

mido en las labores del Legislativo, para Montesquieu el Poder Judicial no debía dársele a un senado permanente, sino a personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente conforme a la ley, ya que *constituía un poder invisible y nulo*, los jueces de la nación no representaban más que “el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”.⁸

También Hamilton, en *El Federalista*, sostenía que el Judicial es el más débil de los tres departamentos del poder, porque ni influye sobre las armas ni dirige la riqueza, ni puede tomar una resolución activa.⁹

En esta línea de pensamiento se insertaron los tratadistas que afirmaron que no era un verdadero *poder*, sino una simple *función*, consistente en la aplicación pura y simple de la ley.¹⁰

Es decir, el Poder Judicial en ese momento histórico fue visto con desconfianza, limitado a resolver conflictos entre particulares mediante la aplicación mecánica de la ley, evitando su participación en cualquier otra actividad que tuviera que ver con la labor del Estado, y no es hasta que esta concepción muestra sus debilidades cuando asume más atribuciones (se presta atención a la responsabilidad de sus integrantes) y, por ende, cobra un rol de mayor relevancia.

El Poder Judicial comenzó a adquirir mayor preponderancia a través de la interpretación judicial, que se convirtió en un instrumento eficaz para resolver problemas de entendimiento de la norma, y también tuvo una función de integración del derecho. El ritmo cotidiano de las actividades ju-

⁸ Montesquieu, Carlos de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Barcelona, Orbis, 1985, p. 149. Montesquieu creía que el poder de juzgar era en cierto modo nulo y peligroso para los ciudadanos, por lo cual su duración debía ser breve. Literalmente, Montesquieu refirió: “En toda Magistratura hay que compensar la magnitud del poder con la brevedad de su duración. La mayor parte de los legisladores han fijado en un año esa duración. Más larga, sería peligrosa, más corta, sería contra la naturaleza de la cosa en sí”, *ibidem*, p. 41.

⁹ En *El federalista* se afirma que el Poder Judicial, en realidad, no tiene ni fuerza ni voluntad, sino solamente juicio, y que debe, en último término, depender de la ayuda del brazo Ejecutivo, incluso para la eficacia de sus juicios. Cfr. Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, México, FCE, 2000, p. 331.

¹⁰ Miguel Carbonell y Pedro Salazar reflexionan lo siguiente: “Sabemos que, históricamente, la doctrina de separación de Poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las *funciones* estatales. Según esta doctrina el Estado realiza tres funciones: a) Legislativa (producción de normas generales y abstractas); b) Jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esas normas); y c) Ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones)”. Cfr. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 13 y 14.

diciales y la incapacidad del legislador para prever soluciones en la ley hicieron que dicha labor se realizara sin mayores sobresaltos por los jueces.¹¹

Es así como —en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho— el Poder Judicial se configuró como un ente encargado no sólo de la aplicación de la ley para la resolución de conflictos entre particulares, sino en el intérprete de la norma constitucional e institución limitadora de la actuación de los otros dos poderes.

La percepción que se tenía del Poder Judicial comenzó a cambiar en la tradición judicial inglesa, en donde se reconoció la independencia de los tribunales de justicia, de manera particular al considerarse que era fundamental prever ciertas limitaciones al resto de los poderes del Estado. Se afirmó que las limitaciones de esta índole sólo podían mantenerse en la práctica a través de los tribunales, cuyo deber era declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución, ya que sin esto, las reservas que se hicieran con respecto a determinados derechos o privilegios serían letra muerta.¹²

Es en el contexto descrito como el Poder Judicial adquirió mayores responsabilidades, y para el siglo XIX se consolidó como la institución garante del orden constitucional en la vía jurisdiccional mediante el surgimiento de los tribunales constitucionales en Europa continental, con los cuales la Constitución ocupó su auténtico lugar como norma suprema del orden jurídico, y dichos tribunales se convirtieron en los órganos de defensa última de la Constitución.¹³

En México, la consolidación del PJJF como órgano del Estado constitucional y democrático de derecho siguió un ritmo diferente al que tuvo la institución judicial en el continente europeo. No fue sino hasta finales del siglo pasado cuando la SCJN comenzó a adquirir las características propias de un tribunal constitucional con las particularidades que se han mencionado.

En el apartado siguiente haremos una breve semblanza de la evolución que tuvo el PJJF en nuestro país a partir de 1917, para posteriormente conocer la importancia de la responsabilidad de sus servidores públicos, como complemento y contrapartida de las garantías judiciales.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, p. 30.

¹² Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, *cit.*, cap. LXXVIII.

¹³ El primero de los tribunales constitucionales se consolidó a partir de 1920 en Austria, pero en la gran mayoría de los casos irrumpieron en la escena política después de la Segunda Guerra Mundial. *Cfr.* Begné Guerra, Cristina, *Jueces y democracia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 15.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL EN MÉXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Como se señaló en líneas precedentes, el cambio del PJF en México tuvo un desarrollo distinto al que siguió la institución judicial en Europa. Esta circunstancia encuentra su explicación en la evolución propia del sistema político mexicano, fundado a partir de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que si bien se previó un régimen democrático de gobierno, basado en un federalismo y una división de poderes como forma de organización política y territorial, fácticamente hubo una intención clara y deliberada para fortalecer al Poder Ejecutivo, lo que se tradujo en el hecho de que las decisiones de los otros dos poderes estuvieran de cierta manera supeditadas a las directrices dadas por el titular del Poder Ejecutivo, lo cual restó preponderancia a la actuación del PJF.¹⁴

Más que tercer poder, el PJF en México era considerado tradicionalmente un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos respecto de los otros dos poderes.¹⁵

En 1944, 1946, 1951 y 1967 tuvieron lugar reformas constitucionales que en su mayoría favorecieron la independencia de los jueces federales; pero el cambio verdadero en la administración y gobierno del PJF tuvo lugar con la reforma a la norma suprema en 1987, ya que se le otorgaron facultades a la SCJN para poder iniciar, así fuera en forma incipiente, la elaboración de una agenda judicial, y se inició lo que podría denominarse el proceso de conformación de un tribunal constitucional.¹⁶

Además, el cambio constitucional de 1987 otorgó a la SCJN dos facultades de gran importancia: 1) la de fijar el número, la división en circuitos, la jurisdicción territorial y la especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, lo que hasta entonces sólo podía hacerse

¹⁴ Jorge Carpizo explica en su libro *El presidencialismo mexicano*, algunas causas por las cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal poseía facultades constitucionales y metaconstitucionales que lo hacían prevalecer por encima del resto de los poderes del Estado mexicano y estar a la cabeza del sistema político mexicano. Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983, pp. 20-26.

¹⁵ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, *Revista Reforma Judicial*, México, núm. 2, 2003, p. 252.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial...*, cit., pp. 69 y 70.

mediante reforma de ley, y que con la modificación normativa permitió acelerar el crecimiento del PJJF, y 2) la de expedir acuerdos generales, mediante los cuales se distribuyeran los asuntos entre las Salas y el Pleno.¹⁷

Mientras la mayoría de las reformas entre 1917 y 1987 se centraron en atender el procedimiento de nombramiento (y duración) del cargo de ministros, magistrados y jueces federales, así como de ajustar la integración y la competencia de la SCJN para permitirle manejar su pesada carga de trabajo y rezago, el cambio de ese último año inició una *transición judicial* al iniciar al menos tres modificaciones dirigidas hacia la evolución de los tribunales:¹⁸

- Transfirió a los tribunales colegiados de circuito la resolución última de los llamados amparos de legalidad, descargando así a la SCJN de estos asuntos y posibilitando una mayor especialización en asuntos de constitucionalidad.
- Definió lineamientos mínimos para la organización de los tribunales locales y el nombramiento de jueces y magistrados.
- Estableció el primer Tribunal Electoral, un paso importante hacia la judicialización plena del proceso electoral.

Reformas constitucionales posteriores, concretadas en 1994, 1996 y 1999, se caracterizaron por continuar el proceso de transformación en el rubro de la administración judicial que dio inicio en 1987. La primera de ellas definió una nueva integración para la SCJN, amplió su competencia en cuestiones de constitucionalidad, estableció al CJF como órgano de gobierno, administración y disciplina del PJJF —con excepción de la SCJN— e instituyó una carrera judicial formal.¹⁹

Esta reforma buscó dotar al PJJF de mayor independencia y autonomía a través del CJF. Para alcanzar tales objetivos partió de cuatro grandes líneas de acción:²⁰

- Trasladar las funciones de administración que realizaba la SCJN, a un órgano técnico y especializado que administrara de manera específica los recursos humanos, materiales y financieros del PJJF.
- *Crear más y mejores mecanismos de control y vigilancia*, que dotaran de transparencia a la gestión judicial y su administración.

¹⁷ Fix-Fierro, Héctor, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 95, 1997, p. 27.

¹⁸ Fix-Fierro, “La reforma judicial en México...”, *cit.* p. 278.

¹⁹ *Ibidem*, p. 259.

²⁰ Romero Gudiño, Alejandro, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2007, p. XXIII.

- Organizar una estructura específica de procedimientos y reglas para la adscripción, remoción, sanción y disciplina, de los integrantes del PJF, en particular de los jueces de distrito y magistrados de circuito.
- Establecer la carrera judicial, basada en el sistema de servicio civil de carrera.

La siguiente reforma constitucional en el ámbito judicial fue realizada en 1996, e implicó la integración del Tribunal Electoral al PJF, al otorgársele el carácter de órgano especializado y máxima autoridad para resolver los problemas jurisdiccionales que se le plantearan en esa materia, con la excepción de la facultad de la SCJN para declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales.²¹

La última de las modificaciones constitucionales que referimos, efectuada en 1999, se distinguió por delimitar la naturaleza jurídica del CJF como un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, facultado para expedir acuerdos generales, pero dependiente de la SCJN, ya que tanto los acuerdos como las resoluciones del CJF podrían (y pueden) ser revocados por la SCJN, conforme al artículo 100 constitucional.²²

En suma, el proceso de reforma constitucional judicial iniciado en 1928 obtuvo una mayor preponderancia a partir de 1987, momento histórico a partir del cual las reformas al PJF ya no se circunscribieron a tratar de paliar el problema ancestral del rezago, sino que inició una etapa de cambios que pretendieron lograr mayores niveles de independencia, profesionalismo y especialización de los tribunales, al mismo tiempo que se ampliaron las materias objeto de control jurisdiccional.²³

Sintetizando lo expuesto, es posible afirmar que la consolidación del PJF en nuestro país se dio paulatinamente a través de una serie de reformas constitucionales que dotaron a la institución judicial de las atribuciones legales que requería para hacer frente a las exigencias sociales de justicia eficaz y para estar en equilibrio con respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Al mismo tiempo, con la creación del CJF se fortalecieron los rubros de administración, vigilancia y disciplina judicial, lo que contribuyó a una

²¹ Melgar Adalid, Mario, “El Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, p. 1164.

²² Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 133.

²³ Fix-Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975 - 2010)”, en Carpizo, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 40.

mejor gestión y funcionamiento de los órganos administrativos y jurisdiccionales.

1. Importancia del sistema de responsabilidades de los servidores públicos

En nuestra opinión, la evolución histórica —constitucional y legal— del PJJF en México ha traído consigo el establecimiento de medios y condiciones propicios para favorecer el desempeño eficaz y autónomo de sus servidores públicos.²⁴ Asimismo, con el paso del tiempo se han reconocido ciertas garantías judiciales (también llamadas “derechos públicos subjetivos”), que constituyen un conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, poseen además un doble enfoque, ya que se utilizan tanto en beneficio de los miembros de la judicatura como para favorecer la situación de los justiciables.²⁵

²⁴ Desde nuestro punto de vista, a través de las reformas constitucionales y legales no sólo se fortaleció la independencia del PJJF en general, sino que de manera muy concreta se abonó a la consolidación de la autonomía de los juzgadores individualmente considerados, lo que trajo como consecuencia necesaria una mayor exigencia de su responsabilidad en las diferentes modalidades reconocidas legalmente. Entre las condiciones destinadas para el correcto ejercicio de las funciones judiciales tenemos: 1) independencia judicial, como la condición requerida para que los jueces puedan resolver los casos sometidos a su consideración con objetividad, imparcialidad y estricto apego al marco normativo vigente; 2) rendición de cuentas, concepto amplio que involucra la obligación del Poder Judicial de informar a la sociedad acerca de sus decisiones y actos; también significa que la propia sociedad pueda exigirle la justificación de sus determinaciones, e inclusive que sus actividades sean supervisadas y, en su caso, controladas y sancionadas por la comisión de ilícitos o faltas administrativas; 3) eficiencia y eficacia, conceptos que se refieren a la manera en que los poderes judiciales resuelven los casos que se les plantean con calidad, bajo costo y rapidez; 4) accesibilidad, pieza importante en el quehacer jurisdiccional, representa la posibilidad de que los justiciables puedan llevar sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y obtener de ellas las respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales de manera general.

²⁵ Entre las garantías judiciales podemos encontrar: 1) estabilidad, consiste en el conjunto de medios que se traducen en la permanencia de los jueces y magistrados, ya sea por un periodo determinado o de manera indefinida, hasta la conclusión de su cargo, fallecimiento o edad de retiro, a no ser que incurran en un motivo de responsabilidad que implique su remoción a través de un proceso o de un juicio político; 2) remuneración, se concretiza en el derecho de los servidores públicos judiciales a percibir remuneraciones adecuadas, que no puedan disminuirse durante su encargo. Tal medida es una protección en contra de posibles presiones económicas internas o externas; 3) responsabilidad, puede ser entendida desde un punto de vista restringido, como el procedimiento establecido en la ley para imponer sanciones a los jueces que cometan errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones. En una dimensión más amplia, puede incluirse a la

Tales condiciones y garantías judiciales no significan, sin embargo, que se carezca de límites para regular la actuación de los integrantes del Poder Judicial, ya que las mismas disposiciones constitucionales y legales han determinado la creación de mecanismos de control, vigilancia y disciplina.

Estos mecanismos tienen sentido en el contexto de un Poder Judicial independiente, cuyos miembros son responsables jurídicamente en el caso de prácticas o conductas que atenten contra el marco jurídico vigente. Visto de esta manera, podemos considerar que el grado de independencia judicial está directamente relacionado con el nivel de compromiso y responsabilidad en su actuación,²⁶ responsabilidad que se muestra al hacer propios los valores constitucionales y legales del servicio público, así como los principios y axiomas morales de servicio y respeto a la sociedad.

La independencia y la responsabilidad judicial son elementos interrelacionados, dos cualidades que forman una unidad inescindible. El juzgador es independiente porque asume la responsabilidad de sus actos y es responsable por ser independiente, y para que su independencia no degenera en arbitrariedad.²⁷

La honestidad y la eficiencia representan, para el desempeño de las tareas judiciales, características fundamentales —e inseparables cuyo incum-

responsabilidad procesal, de acuerdo con las atribuciones de los miembros de la Judicatura en la dirección del proceso y finalmente la responsabilidad de carácter político, a través de su intervención en los instrumentos de justicia constitucional; 4) autoridad, se refiere a los instrumentos jurídicos con que cuentan los jueces y magistrados para hacer valer sus resoluciones y contar con el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de sus determinaciones. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, p. 18; Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, en especial el primer capítulo. Véase Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1995, pp. 31-36, y Begné Guerra, Cristina, *Jueces y democracia en México*, cit., p. 63.

²⁶ El término “responsabilidad” puede tener diversos significados. Para su mejor comprensión, debemos señalar que, etimológicamente, proviene de la palabra *responderé*, que significa (entre otras cosas): prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido, *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo a alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst., 3, 92), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación. Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, “Responsabilidad”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. P-Z, pp. 2824 y 2825.

²⁷ Prieto-Castro, “Informe general sobre los principios políticos y técnicos para una ley procesal uniforme en la comunidad hispánica de naciones”, *Trabajos y orientaciones de derecho procesal*, Madrid, 1964, p. 24.

plimiento implica demandar la responsabilidad de jueces, magistrados y demás servidores públicos del Poder Judicial—. ²⁸

El ejercicio de la función jurisdiccional involucra no sólo un derecho, sino también un deber de naturaleza pública, y puesto que hay principios y normas, escritos o consuetudinarios, que reglamentan ese derecho-deber, la consecuencia obvia es que haya una responsabilidad directa de quienes ejercen esa función y la posiblemente indirecta del Estado, cuando tales principios y normas son transgredidos. ²⁹

De lo anterior queremos rescatar la idea de que la responsabilidad de los servidores públicos judiciales reviste una gran importancia en el funcionamiento del PJJF como entidad independiente del resto de los poderes del Estado, y como institución encargada de brindar el servicio de justicia en México.

Ahora bien, al hablar de responsabilidad de los servidores públicos nos estamos refiriendo al deber que tienen éstos, de responder por sus actos u omisiones cuando en el ejercicio de sus funciones transgredan las disposiciones previstas en el título cuarto constitucional, al faltar al cumplimiento de las obligaciones dispuestas en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos vigentes en México.

En este sentido, se trata de conocer las modalidades mediante las cuales legalmente es posible requerir la responsabilidad de los servidores públicos en general y específicamente los que integran el PJJF, sujetos a la potestad disciplinaria del CJF.

Analizando el orden constitucional de nuestro país, la Constitución Política conforma un sistema de responsabilidades de los servidores públicos integrado por cuatro tipos de responsabilidad: ³⁰ 1) política, 2) penal, 3) administrativa, y 4) civil; dichas modalidades gozan de autonomía en su ejercicio, ya que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias y ajenas a las restantes, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades por una sola conducta y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Con las diferentes modalidades de responsabilidad de los servidores públicos que se han establecido en la normativa jurídica se pretende la circuns-

²⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004, p. x.

²⁹ Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, La Plata, Jus, Fundación para la Investigación de las Ciencias Jurídicas, 1988, p. 23.

³⁰ García Torres, Arturo, *Responsabilidad de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2008, p. 41.

cripción de límites éticos y legales para el ejercicio del poder público,³¹ y en caso de que se vulneren dichos límites se procurará la imposición de sanciones a los infractores a fin de restaurar el orden institucional y la correcta prestación de los servicios del Estado mexicano.

La naturaleza de la responsabilidad que se finque dependerá de las reglas que resultan violadas con su actuación y de los efectos que de las mismas deriven, pues bien puede suceder que un hecho no constituya delito por no ajustarse a la descripción de la norma legal, pero que sí resulte una infracción disciplinaria que además haya causado lesión al erario, en cuyo caso el servidor podrá ser sancionado administrativamente con una multa o destitución, por ejemplo. Además, estará obligado a reparar el daño patrimonial causado.³²

Al respecto, existen tesis aisladas dictadas por el Pleno de la SCJN y por los tribunales colegiados del PJP que confirman la división de las responsabilidades de los servidores públicos a que hemos hecho alusión.³³ La postura

³¹ Saldaña Serrano sostiene que la importante labor que realizan los servidores públicos, entre ellos los del PJP, debe estar sujeta —incluso de manera previa a las responsabilidades constitucionales y legales aludidas— a una responsabilidad ética, la cual no opera en el mismo sentido que las responsabilidades jurídicas, ya que este tipo de responsabilidad más que sancionar al infractor del deber, llama la atención acerca de la falta moral incumplida y lo conmina a comprometerse con los principios éticos, cara al futuro. Cfr. Saldaña, Serrano, Javier, *El Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. El compromiso de los poderes judiciales mexicanos por mejorar la justicia*, México, SCJN, Versión preliminar del trabajo presentado en el número 16 de la serie Ética Judicial, p. 3.

³² Velázquez Cruz, Ricardo, *Responsabilidades y servicio público. Compilación de ordenamientos sobre servidores públicos*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, pp. 79 y 80. Desde una perspectiva comparada sugerimos consultar: Fix-Zamudio, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, en Orozco Henríquez, José de Jesús y Soberanes Fernández, José Luis (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa-UNAM, 1984, pp. 59 y 60.

³³ “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A). La responsabilidad 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; B). La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C). La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D). La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual 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

que se sostiene precisa justamente lo que antes mencionamos, es decir, que cada modalidad de responsabilidad se distingue por contar con órganos, procedimientos, supuestos y sanciones que les son propios.

De manera sucinta, una explicación de las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el texto constitucional de nuestro país sería la siguiente:

1. *Responsabilidad política*. Deriva de aquellas conductas de acción u omisión de servidores públicos expresamente señalados en la Constitución Política, que afectan las instituciones fundamentales de la nación, su patrimonio o las garantías individuales o sociales.³⁴ Su exigencia se da a través del *juicio político*, el que a decir de expertos en el tema sirve de instrumento para remover a los servidores públicos por distintas causas relacionadas con su desempeño: incompetencia, negligencia o deshonestidad.³⁵

Los sujetos de la responsabilidad política se encuentran previstos en los artículos 109 y 110 constitucionales; en el caso de los miembros del PJE, puede exigirse la responsabilidad política de los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal, los magistrados del Tribunal Electoral del PJE, los magistrados de circuito y jueces de distrito, todos ellos miembros del PJE.³⁶

El procedimiento para la identificación y sanción de la responsabilidad política se establece en el citado artículo 110 de la ley fundamental, conforme al cual el órgano competente es el Congreso de la Unión, del cual la Cámara de Diputados procede a la acusación ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de dicho órgano, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. La Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia para la aplicación de la sanción, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.³⁷

responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”. Tesis: P. LX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 1996, p.128.

³⁴ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos...*, cit., p. 42.

³⁵ Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal...*, cit., p. 176.

³⁶ Álvarez Cárdenas, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2001, pp. 30 y 31.

³⁷ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos...*, cit., p. 42.

El marco legal del juicio político mexicano se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida en 1982 durante el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado.³⁸

Una de las mayores críticas que se han hecho a la responsabilidad política reside precisamente en la naturaleza *política* del procedimiento y de los órganos encargados de su conocimiento,³⁹ además de la gran indeterminación de las causales de procedencia establecidas en la ley de referencia, cuya tipificación —y acreditación— representa una gran dificultad, ya que no constituyen *hipótesis normativas*, sino cláusulas generales, enunciados de posibles situaciones o directivas cuya interpretación depende en gran medida del criterio o arbitrio de quienes son competentes para su aplicación.⁴⁰

2. *Responsabilidad penal.* Tiene lugar cuando con sus actos u omisiones los servidores públicos infringen alguna disposición prevista por las leyes penales. El artículo 109 constitucional, fracción II, preceptúa que la comisión de delitos por servidores públicos o particulares que incurran en hechos de corrupción será perseguida y sancionada en los términos previstos por la legislación penal.

Para proceder penalmente en contra de ministros de la SCJN, consejeros de la Judicatura Federal y magistrados del Tribunal Electoral del PJF debe existir la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, y sólo de esta manera quedará a disposición de las autoridades competentes el servidor público involucrado.

En el caso de los magistrados de circuito y jueces de distrito, si bien no se contemplan en el precepto 109 constitucional, de conformidad con la fracción X del artículo 81 de la LOPJF, para efectos de su aprehensión y enjuiciamiento es condición de procedencia la resolución de su suspensión por parte del CJF.⁴¹

³⁸ Al lector interesado en conocer más acerca de esta modalidad de responsabilidad de los servidores públicos lo remitimos a la ley correspondiente, visible en la página web de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_18071.6pdf, última fecha de consulta: 6 de diciembre de 2017.

³⁹ Para Mauro Cappelletti, este tipo de responsabilidad se caracteriza por dos rasgos distintivos: 1) se responde ante órganos políticos —Ejecutivo y Legislativo— y a través de procedimientos esencialmente políticos, y 2) no se basa, generalmente, en violaciones legales, sino en la conducta política del funcionario, la cual incluso puede ser extrajudicial. *Cfr.* Cappelletti, *La responsabilidad de los jueces*, cit., p. 42.

⁴⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, “Responsabilidad política de los servidores públicos”, *Código Ético de Conducta*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 70.

⁴¹ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos...*, cit., p. 45.

Los títulos décimo y décimo primero del Código Penal Federal, intitulados “Delitos cometidos por servidores públicos” y “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, respectivamente, prevén distintas figuras ilícitas que pueden imputarse a los servidores públicos del PJE, tales como el abuso de autoridad y el enriquecimiento ilegítimo.

El procedimiento penal federal que debe seguirse para exigir esta modalidad de responsabilidad lo encontramos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.⁴²

Una crítica a la responsabilidad penal de los servidores públicos judiciales radica en la complejidad que implica obtener la declaración de procedencia de un órgano político como lo es la Cámara de Diputados para poder poner a disposición a quienes ocupan los más altos cargos en la judicatura federal. Otro factor debatible lo constituye la deficiente capacitación y competencia en la investigación y acreditación de los delitos que pueden ser cometidos por los integrantes del PJE, ya que en su mayoría son de realización oculta, contexto de muy difícil comprobación tanto para denunciantes como para la autoridad ministerial e incluso jurisdiccional.

3. *Responsabilidad civil.* Demandable al servicio público en general y a la función judicial en particular, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona —en el desempeño de su empleo, cargo o comisión— un daño o perjuicio a la hacienda pública federal, a la del Distrito Federal, a la de los estados o municipios, o bien a un particular, y está obligado a responder con los bienes suficientes para cubrir tales conceptos.⁴³

⁴² El código puede ser consultado en la página web de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_291214.pdf (última fecha de consulta: 28 de junio de 2015).

⁴³ Ortiz Soltero, *Responsabilidades legales de los servidores públicos...*, cit., p. 280. La doctrina distingue entre responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual. La primera acontece cuando se incurre en el incumplimiento de un contrato y guarda relación con la teoría de las obligaciones entre particulares. La segunda tiene lugar cuando el carácter de la norma transgredida es de observancia general. La responsabilidad civil extracontractual ha evolucionado en dos tipos: la proveniente de hecho ilícito, fundada en la culpa y la objetiva por riesgo creado, donde la culpa quedó apartada. Esta última modalidad tiene caracteres objetivos, y consiste en la obligación de reparar un daño causado a otro, en donde la víctima tiene que demostrar el daño sufrido y la relación que existe entre este último, el hecho y el daño. A este respecto, puede consultarse también: Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 207, y Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, cit., p. 180.

El artículo 111 constitucional establece que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 en su artículo 77 preveía el derecho de los particulares para exigir el pago de daños y perjuicios en los casos en que se declarara la existencia de la falta administrativa y la vinculación de esos daños y perjuicios con el hecho infractor; sin embargo, esta disposición no aparece ya en la nueva LFRASP.⁴⁴

El desarrollo histórico de la responsabilidad civil de los servidores públicos ha estado vinculado con la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano para responder por los daños y perjuicios causados como consecuencia de su actividad administrativa irregular.⁴⁵

En el caso de la responsabilidad estatal relacionada con la actividad de los servidores públicos judiciales, se ha afirmado que lo que se busca es escudar de amplia manera la autonomía judicial, poniendo a los servidores públicos del PJJF al margen de los ataques de los litigantes, pero dándoles a las víctimas de los errores judiciales la seguridad de ser resarcidas.⁴⁶

A partir de 1994, el Código Civil Federal reconoció la responsabilidad solidaria del Estado por actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos en los que el servidor público directamente responsable no tuviera bienes o no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios causados.

Actualmente, el artículo 109 constitucional reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado por daños que con motivo de su actividad administrativa irregular causara en los bienes o derechos de los particulares, quienes tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establece la Ley Fede-

⁴⁴ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos...*, cit., p. 91.

⁴⁵ Desde la creación del Código Civil Federal (CCF) en 1928 se previó la obligación del Estado para responder subsidiariamente por los daños causados por sus funcionarios con motivo del ejercicio de las actividades que les fuesen encomendadas, siempre que éstos no tuvieran bienes, o fueran insuficientes para responder del daño causado. En 1982, el mismo Código Civil Federal reconoció la modalidad de daño moral y prescribió su reparación mediante una indemnización en dinero, con independencia del daño material causado, esto aplicable también al Estado y sus funcionarios. Una breve reseña y descripción de esto en Gutiérrez Salazar Miguel Ángel, "Hacia la construcción de un sistema de rendición de cuentas armónico, como mecanismo para el fortalecimiento de la eficacia institucional y el combate a la corrupción en México", *XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2013, pp. 89-95.

⁴⁶ Cappelletti, *La responsabilidad de los jueces...*, cit., pp. 62 y 63.

ral de Responsabilidad Patrimonial del Estado, promulgada en 2004 (aplicable a los servidores públicos del PJF, conforme a su numeral 2), y cuyo objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión con motivo de la mencionada actividad administrativa irregular.

Desde nuestra perspectiva, la demanda del cumplimiento de esta responsabilidad enfrenta complicaciones generalizadas, como es la dificultad para comprobar —por parte de los afectados— el daño o perjuicio causado; asimismo, no es poco común la falta de recursos económicos para el pago de las indemnizaciones en aquellos supuestos en que sea procedente, lo cual en nuestra consideración deja en indefensión a la persona perjudicada.

4. *Responsabilidad administrativa.* La responsabilidad administrativa está relacionada directamente con el servicio público, y tiene lugar con motivo de la realización de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.⁴⁷

El fundamento de dicha responsabilidad se encuentra en el artículo 109 constitucional, fracción III, que indica que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que afecten los principios antes señalados en el ejercicio de sus cargos.

El mismo dispositivo establece que para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del PJF se observará lo previsto en el artículo 94 constitucional, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En este tenor, la responsabilidad administrativa que puede ser reprochada a los servidores públicos del PJF deriva de faltas administrativas materializadas durante el tiempo en que hayan desempeñado sus funciones oficiales. Las faltas consisten en anomalías que evidencian una conducta irregular y que traen como consecuencia la investigación de las mismas, y, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.⁴⁸

⁴⁷ *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. VI, p. 287.

⁴⁸ Álvarez Cárdenas, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal...*, cit., p. 20.

En el plano de las leyes secundarias, la LOPJF es de aplicación preferente. Su artículo 131 contempla el catálogo de conductas o causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos del PJF,⁴⁹ en tanto que los artículos 132 a 135 establecen las condiciones de admisión de quejas y denuncias administrativas, las autoridades competentes, el procedimiento a seguir y las sanciones aplicables con motivo de una responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos del PJF.⁵⁰

La norma supletoria de la LOPJF en el aspecto disciplinario es la LFRASP; adicionalmente, el CJF ha emitido una norma reglamentaria conocida como Acuerdo General Disciplinario.⁵¹

Dicho marco jurídico, integrado por la Constitución, la LOPJF, la LFRASP y el Acuerdo General Disciplinario, integra, junto con muchos otros elementos (de corte organizacional, competencial, procedimental, etcétera), el régimen disciplinario a cargo del CJF para demandar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales.

⁴⁹ “I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder; II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos; V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial; VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores; IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo; XI. Las previstas en el artículo 8o. de la LFRASP, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional; XII. Incumplir las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda y de informes de labores o de gestión, y XIII. Las demás que determine la ley”.

⁵⁰ Sobre el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF se abundará en el capítulo tercero de la presente obra.

⁵¹ Acuerdo General del Pleno del CJF, que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas, publicado el 17 de enero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor a partir del día siguiente, disponible en: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/default.asp (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

La exigencia de la responsabilidad administrativa, al igual que en el caso del resto de las modalidades de responsabilidad de los servidores públicos, no está exenta de una crítica importante, entre la que se incluyen: 1) la falta de definición clara y concreta de las conductas reprochables; 2) la parcialidad de los órganos de control que investigan y juzgan; 3) la débil formación especializada del personal a cargo de las investigaciones y procedimientos; 4) la carencia de mecanismos de defensa, entre otras.

Ésas y otras observaciones y críticas formarán parte de nuestro análisis del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJE, de manera especial cuando presentemos la propuesta de estudio contenida en el capítulo tercero.

2. Análisis de la evolución constitucional y legal del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del PJE

Una vez estudiada la importancia de la responsabilidad de los servidores públicos del PJE, así como las modalidades en que puede ser exigida, creemos que, a efecto de sustentar lo que para nosotros constituye el Estado actual de la responsabilidad administrativa en el CJF en México y su competencia para velar por el adecuado control y disciplina en el PJE, resulta indispensable presentar un repaso histórico detallado del cambio que tuvieron la Constitución Política y las leyes que sobre responsabilidades se expedieron y fueron aplicables a los servidores públicos judiciales.

Partimos de considerar que el sistema de responsabilidades aplicable al PJE no tuvo una gran preponderancia en la historia judicial del país, sino que fue hasta 1982, tras la modificación al capítulo 4o. constitucional y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando el tema comienza a cobrar mayor importancia, reflejándose posteriormente en la elaboración de normatividad interna de la SCJN en esta materia.

A pesar del cambio constitucional y legal de ese año, al que pudiera considerársele normativamente positivo en el combate a la corrupción y la demanda de responsabilidad de los servidores públicos, no fue hasta la creación del CJF en 1994 cuando los resultados en el ámbito de la responsabilidad administrativa judicial comenzaron a ser más visibles y conocidos, sobre todo porque se destinaron importantes insumos y elementos para propiciar la especialización disciplinaria.⁵²

⁵² Con la creación del CJF se pusieron en funcionamiento la Comisión de Disciplina, la Contraloría del PJE, la Visitaduría Judicial y otras áreas vinculadas con el control, la vigilan-

En este orden de ideas, expondremos algunas consideraciones del sistema de responsabilidades vigente al inicio de la promulgación de la actual Constitución Política y la correspondiente LOPJF de ese momento. Tal estudio nos permitirá advertir algunas carencias y/o dificultades que implicaba la aplicación práctica de esa normatividad; también mostrará la entonces inexistente distinción entre la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa, así como el déficit normativo en la protección de los derechos de los sujetos involucrados en los procedimientos de responsabilidad.

A. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al marco legal sobre la responsabilidad de los servidores públicos del PjF

El sistema constitucional de responsabilidades que fundó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 tuvo un carácter incipiente, enfocado esencialmente a la responsabilidad política y penal.⁵³ Los artículos 108 a 114 constitucionales regularon lo relacionado con los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos (en general, no sólo del PjF), hicieron mención de *faltas u omisiones* federales —que podríamos identificar como responsabilidades administrativas—, pero sin expresar su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos mencionados lo concerniente al fuero de los altos funcionarios, el procedimiento para el desafuero y el procedimiento de juicio político.⁵⁴

La norma fundamental distinguió entre *delitos* cometidos con motivo del ejercicio del cargo público o sin él,⁵⁵ y si bien ambos fueron entendidos dentro del ámbito de la responsabilidad penal, la distinción evidenció un primer acercamiento hacia la comprensión de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Debemos destacar que el artículo 111 constitucional fijó el procedimiento mediante el cual el Senado conocería de los delitos oficiales, dis-

cia y la disciplina judicial. Por añadidura, en el aspecto normativo se comenzaron a expedir una serie de circulares y acuerdos generales que sirvieron —y aún lo hacen— de directriz a los servidores públicos judiciales para regular su actuación cotidiana en apego a la legalidad.

⁵³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, INAP, 1990, p. 47.

⁵⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, p. 56.

⁵⁵ La distinción entre delitos comunes y oficiales radicaba en que los primeros eran cometidos sin relación con la función desempeñada por el servidor público, mientras que los segundos acontecían precisamente vinculados con motivo del desempeño del cargo público. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, p. 585.

puso que se oiría al acusado, se practicarían las diligencias pertinentes y si se consideraba culpable quedaría privado de su puesto o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Además, en su párrafo quinto dispuso que el Congreso de la Unión expediría —a la mayor brevedad— una Ley sobre Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, en las que se determinarían las faltas oficiales por actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Aunque se dictó la disposición anterior, el Congreso de la Unión no expidió brevemente la mencionada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, sino muchos años después, cuando el 21 de febrero de 1940 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, también conocida como Ley Cárdenas.⁵⁶

Específicamente acerca de la responsabilidad de los servidores públicos del PJE, el artículo 94 de la ley suprema preceptuó que a partir de 1923, los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrían ser removidos cuando observaran *mala conducta* y previo el juicio de responsabilidad respectivo.

La facultad discrecional para conocer de dicha *mala conducta* de los juzgadores federales, desde nuestro punto de vista, constituyó un mecanismo subjetivo de control de la actividad judicial que vulneró su independencia respecto al resto de los poderes de la Unión y trajo como consecuencia la posibilidad de remover a jueces incómodos,⁵⁷ hasta que —décadas después (1982)— fue reformado el numeral 94 constitucional, y derogó la referencia a la *mala conducta*.

El artículo 97 constitucional, en su texto original, dejó a cargo de la legislación secundaria el desarrollo de las causales de responsabilidad, los procedimientos y las autoridades encargadas de aplicar las sanciones correspondientes. De igual forma, en el rubro de control institucional y disciplinario, otorgó a la SCJN dos atribuciones de relevancia:⁵⁸

⁵⁶ Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2007, p. 4.

⁵⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Comentario al artículo 94 constitucional”, en LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. XIX, p. 203.

⁵⁸ Estas atribuciones constitucionales se reiteraron en la LOPJF expedida en noviembre de 1917, concretamente en su artículo 12, fracciones XII y XIII.

1. Nombrar a alguno de sus miembros para averiguar la conducta de algún juez o magistrado o algún hecho que pudiera constituir violación de alguna garantía individual, violación al voto público o delito sancionado por la legislación penal federal, cuando así lo juzgara conveniente o se lo pidiera el Ejecutivo Federal, una de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de alguna entidad federativa, y
2. Realizar visitas periódicas por parte de los ministros, con el único fin de vigilar la conducta de los magistrados y jueces, y recibir, en su caso, las quejas correspondientes.⁵⁹

Ahora, pese a la expedición tardía de la denominada Ley de Responsabilidades o Ley Cárdenas, el PJF sí contó con disposiciones normativas sobre disciplina y responsabilidad de sus servidores públicos, contenidas en la LOPJF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1917.

Esta ley estableció claramente, en su artículo 12, que “la SCJN tenía la atribución de destituir a sus funcionarios y empleados por mal servicio o conducta irregular”, y consignar al responsable, en su caso, al Ministerio Público. Asimismo, previno que en caso de faltas cometidas en el despacho de los negocios, la SCJN tendría la facultad de tomar las providencias oportunas e imponer las correcciones disciplinarias a que hubiera lugar.

El artículo 13 de la Ley Orgánica del PJF de 1917 concedió al ministro presidente de la SCJN la atribución para recibir quejas o informes de palabra o por escrito, sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios, dando cuenta al Pleno en caso de que se tratara de faltas graves y tomando las medidas oportunas para su corrección en caso de ser leves.

Los artículos transitorios de la LOPJF de 1917 reglamentaron la responsabilidad de los servidores públicos del PJF; entre otros tópicos, algunos de sus numerales establecieron:⁶⁰

- Que los funcionarios y empleados del PJF serían responsables por los delitos y las faltas que cometieran en el ejercicio de sus funciones.
- Cuáles serían las causas de responsabilidad.⁶¹

⁵⁹ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2005, p. 91.

⁶⁰ Artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. de la LOPJF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1917.

⁶¹ Entre ellas destacan: faltar frecuentemente sin causa justificada a las oficinas; demorar el despacho de los asuntos; ofender, denostar o tratar con descortesía a abogados y litigantes; expedir los nombramientos que conforme a la ley pueden hacer, mediante pacto de recibir

- Que las penas aplicables serían las prescritas por las leyes vigentes, y en caso de no encontrarse prevista una pena, se aplicaría una multa de diez a quinientos pesos, y en caso de reincidencia, destitución e inhabilitación en el ramo judicial por cinco años, además, de seis meses de arresto hasta dos años de prisión, según la falta cometida.
- Que la responsabilidad de magistrados, jueces, secretarios, oficiales mayores y actuarios de la SCJN se exigiría ante la misma SCJN, la cual, sin más trámites que el escrito de queja, consignaría el hecho al Ministerio Público para que éste iniciara ante el juez competente el juicio respectivo. Esta última autoridad, en caso de encontrar méritos para proceder a la detención y prisión preventiva del funcionario acusado, pediría la consignación a la SCJN, la que así lo decretaría. El funcionario acusado, una vez que se hubiera dictado su prisión preventiva, se consideraría suspenso en las funciones que desempeñaba.⁶²
- Que la responsabilidad del resto de los servidores públicos judiciales “se exigiría ante el jefe de la oficina respectiva, quien tramitaría la queja conforme a la disposición precedente”.

De lo hasta aquí expuesto, apreciamos los primeros intentos por regular legalmente —a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1917— la responsabilidad de los servidores públicos judiciales. Queda claro que el tema de la responsabilidad no quiso dejarse de lado, por eso fue incluida (y tratada extensamente) dentro de los artículos transitorios de la LOPJF al no ser expedida por el Congreso de la Unión la norma jurídica especializada en la materia.

De nuestro análisis de dichos numerales transitorios podemos hacer las reflexiones siguientes:

todo o parte del sueldo respectivo o cualquier otra remuneración; dictar resolución contra el texto expreso de la ley; aceptar ofrecimientos o promesas, recibir dádivas o cualquier otra remuneración por ejercer las funciones del cargo; exigir de los litigantes, de sus procuradores o de sus patronos, aunque sea por concepto de gastos, dinero, promesas, o cualquier remuneración, por ejercer las funciones de su cargo, etcétera.

⁶² Sobre este procedimiento, la SCJN puntualizó en 1921 que la sola presentación de la queja debía conllevar la consignación de los hechos al Ministerio Público, “...a efecto de que éste inicie, ante el Juez competente, el juicio respectivo, y sin que tal consignación prejuzgue en lo absoluto sobre la responsabilidad o irresponsabilidad del Juez acusado” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, t. IX, p. 175). Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “Jurisdicción federal y carrera judicial en México”, *Cuadernos para la Reforma Judicial*, México, núm. 4, 1996, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=87> (última fecha de consulta: 23 de julio de 2015).

- La averiguación de la responsabilidad de los servidores públicos *se caracterizaba por tener un alto nivel de jerarquización*, ya que previo a proceder en contra de los sujetos involucrados debía tomar conocimiento el superior inmediato antes de turnar —en su caso— el asunto ante el Ministerio Público de la Federación. Tal medida podríamos entenderla como necesaria en el caso de los juzgadores federales (a fin de que el derecho ciudadano de acceso a la justicia no quedara desprotegido), no así respecto al resto de los servidores del PJF.
- Un importante grado de *discrecionalidad* permeaba la atribución concedida a la SCJN para destituir a sus funcionarios y empleados por *mal servicio o conducta irregular*, términos generales, de vaga concreción y sujetos al criterio y consideración de las autoridades judiciales.
- La atribución constitucional de la SCJN para comisionar a sus integrantes con la finalidad de *averiguar* la conducta de los juzgadores federales carecía de parámetros bien definidos; en la LOPJF de ese entonces no se regularon los procedimientos, reglas y derechos a observarse para la investigación de esas conductas.
- La atribución del ministro presidente para recibir quejas o informes sobre demoras, excesos o faltas también reflejó un aspecto discrecional. No se fijaron reglas claras para el procedimiento pertinente ni se concretaron las medidas que deberían tomarse para medir la gravedad de la falta. Por añadidura, tampoco se señalaron las *medidas oportunas* que procederían y podría ordenar el ministro presidente, ni los derechos y garantías que deberían otorgarse al probable responsable.
- No se consignaron derechos a favor de los servidores públicos judiciales investigados o sujetos a un procedimiento de responsabilidad, como podría ser el desahogo de pruebas y, en sus más amplios términos, la oportunidad de una defensa adecuada frente a un procedimiento que pudiera lesionar su esfera jurídica.

Aun con las críticas precedentes, las reformas constitucionales y legales mencionadas constituyeron los primeros esfuerzos por moldear la conducta ética y legal de los servidores públicos judiciales bajo el régimen constitucional de 1917.

Posteriormente, con motivo de una nueva serie de modificaciones constitucionales y la creación de diversa normatividad legal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos —en general— comenzaría a perfeccionarse en cada una de sus modalidades, a la par que la evolución de la

LOPJF mejoraría —aunque de forma hasta hoy inacabada— el tratamiento de la responsabilidad de los servidores públicos judiciales en México.

A continuación expondremos la importancia de las siete reformas constitucionales (1928, 1944, 1951, 1982, 1987, 1994 y 1999) y las diez modificaciones legales (1928, 1934, 1936, 1940, 1980, 1982, 1988, 1989, 1995 y 2002) que —desde nuestra perspectiva— influyeron sustantivamente en la regulación actual del régimen disciplinario judicial en el CJF.

B. *Reforma constitucional y LOPJF de 1928*

La reforma constitucional de 1928 implicó una afectación a la independencia del PJF al modificar el artículo 111 de la Constitución Política para otorgar al Ejecutivo Federal la atribución de pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por *mala conducta* de ministros, magistrados y jueces federales, así como magistrados y jueces del Distrito Federal y de los territorios.⁶³

En los casos en que el Congreso de la Unión declarara justificada la petición, el servidor público acusado quedaba privado de su puesto, independientemente de otro tipo de responsabilidad en que hubiera incurrido.

Pensamos que el empleo de la atribución constitucional conferida puso en entredicho el desempeño independiente y objetivo de los juzgadores federales, quienes debían cuidar su *buena actuación* para que el presidente de la República no demandara su destitución a la Cámara de Diputados.

En este punto es importante recordar que la LOPJF de 1917 estableció un régimen básico de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, que también contempló la posibilidad de que la SCJN destituyera a sus funcionarios y empleados por *mal servicio o conducta irregular*.

Ambos mecanismos de control —estatuidos a nivel constitucional y legal—, ejercidos por el Ejecutivo Federal y la SCJN, respectivamente, con

⁶³ Para Balbuena Cisneros, dicha atribución fue uno de los mecanismos por los que el entonces presidente de la República Álvaro Obregón buscó hacerse del control de la SCJN. Por un lado, hizo depender la continuidad de los ministros en la propia ratificación del Ejecutivo y del Senado (artículo cuatro transitorio de la reforma de 1928), a pesar de que para aquel entonces los ministros de esa integración tenían el carácter de *inamovibles*. Por otro lado, encauzó el establecimiento de un sistema de designación de los ministros a cargo también del Ejecutivo y del Senado. Por último, creó un sistema de responsabilidad para los ministros, que, en la práctica, suponía la posibilidad de removerlos de su cargo con la sola alegación indefinida de *mala conducta*. Cfr. Balbuena Cisneros Arminda, en *Suprema Corte de Justicia de la Nación y jurisdicción constitucional en México*, memoria para optar al grado de doctor, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001, disponible en: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/der/ucm-t25574.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

amplios márgenes de discrecionalidad,⁶⁴ constituyeron a nuestra manera de ver las cosas, una vulneración importante a la independencia y autonomía judicial en México.

De la revisión histórica que efectuamos, encontramos que de 1928 a 1976 el presidente de la República ejerció la mencionada atribución de destitución —en miembros de la Judicatura de las entidades federativas— sólo en tres ocasiones:⁶⁵

- El 2 de diciembre de 1929 solicitó la destitución de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Territorio de Baja California Norte al que se le imputaron *actos indebidos*, como el presentarse como postor en remates judiciales tramitados dentro de su jurisdicción.
- El 15 de abril de 1931 requirió la destitución del juez menor de la Villa de Santiago, Baja California Sur, por *ebriedad y malos tratos* a sus empleados.
- El 19 de diciembre de 1932 instó la destitución de un grupo de jueces (Puebla, Zacatecas y Ciudad de México), a quienes se les acusó de *falta de probidad* y otras conductas no especificadas.

En el ámbito legal, en 1928 se expidió una nueva LOPJF, que, en esencia, no implicó ningún avance en materia de responsabilidad judicial, ya que sólo se limitó a repetir en sus numerales transitorios las causales de responsabilidad previstas en la ley precedente.

En consecuencia, con los cambios normativos de 1928 hubo un retroceso importante en materia de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, lo cual —sin duda— contribuyó a que permaneciera la indefensión jurídica, así como el manejo político y discrecional del régimen de responsabilidades entonces vigente en el PJF.

C. LOPJF de 1934 y 1936

El 31 de agosto de 1934 se expidió una nueva LOPJF, que siguió las prescripciones dictadas por la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶⁴ Con respecto al tema del ejercicio de las potestades discrecionales, sugerimos consultar Maurer, Hartmunt, *Derecho administrativo alemán*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 129-159. El autor identifica algunos de los vicios en que se puede incurrir en el ejercicio de las potestades discrecionales, como son: el exceso, la omisión, el mal uso y la vulneración de los derechos fundamentales y de los principios generales del derecho administrativo.

⁶⁵ Carpizo, *El presidencialismo mexicano...*, cit., pp. 185-187.

Mexicanos y por la LOPJF anterior en materia de responsabilidades de ministros, magistrados y jueces federales.

A pesar de su novedad, la ley no constituyó un avance para la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos del PJF, sino que contuvo elementos de valoración subjetiva que hicieron imprecisa su exigencia.

Entre otras cuestiones, la LOPJF de 1934 agregó supuestos de responsabilidad y permanencia en el cargo que contuvieron un alto grado de indeterminación, y cuya apreciación dependió del amplio arbitrio de la autoridad encargada de su aplicación. Tal es el caso de los artículos 75 y 81, el primero de los cuales preceptuó que el cohecho y la *mala fe comprobada* serían causa de responsabilidad de los ministros cuando éstos establecieran o fijaran la interpretación de preceptos constitucionales; y el segundo hizo alusión a la *buena conducta* que sería requerida para que los ministros, magistrados y jueces permanecieran indefinidamente en sus cargos, siempre que desempeñaran *cumplidamente* sus funciones, sin perjuicio de exigirles, en su caso, las responsabilidades que fueran procedentes.

A esta norma jurídica la sustituyó una nueva LOPJF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936, y que básicamente trazó una continuidad en materia de responsabilidades de los servidores públicos del PJF, al disponer que —mientras se expedía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación— continuarían en vigor los artículos 7o. a 9o. transitorios de la LOPJF de 1928 (que, como mencionamos previamente, siguió los parámetros establecidos inicialmente por la LOPJF de 1917).

La LOPJF de 1936 también hizo alusión al concepto indeterminado de *mala conducta*, al referirse en su artículo 90 a una de las condiciones por las que podrían ser privados de sus cargos los ministros, magistrados y jueces federales. Por cuanto hace al resto de los funcionarios y empleados judiciales, dispuso que, a excepción de los secretarios de trámite en los juicios de amparo adscritos a los ministros de la SCJN, no podrían ser separados de sus cargos sino en los casos siguientes (artículo 91):

- Faltas graves en su desempeño.
- Reincidencia en los casos de faltas de menor entidad sin atender las observaciones o amonestaciones que se les hagan.
- Por *faltas a la moral* o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.
- Por *notoria ineptitud* o descuido en el desempeño de las funciones o labores que tengan a su cargo.

- En los casos en que deban ser consignados al Ministerio Público por delitos, faltas oficiales o del orden común.

Del listado precedente podemos advertir la inclusión de causas también sumamente abstractas para exigir la remoción o separación del cargo de los servidores públicos judiciales. Se dejó un amplio arbitrio a las autoridades del PJJF para valorar las *faltas a la moral* de sus empleados o la *notoria ineptitud* de ellos, sin que se prescribieran los lineamientos, procedimientos o prácticas que garantizaran objetividad y eficacia en el cumplimiento de la disciplina judicial.

En los informes de labores del ministro presidente de la SCJN posteriores a 1934 —como veremos más adelante— no se dan detalles acerca de la experiencia disciplinaria de ese entonces; no se estilaba reportar datos estadísticos acerca de la remoción de los servidores públicos por su *mala conducta*, y a lo más que se llegó fue a aludir que se dictaron disposiciones para preservar el orden y la disciplina, castigar *las faltas de asistencia o de otro género*, aplicar las correcciones disciplinarias que se juzgaron *oportunas y convenientes* (informe de labores de 1935).

D. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940. Reforma constitucional de 1944

El 21 de febrero de 1940 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, norma jurídica que constituiría un avance importante en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México.

Dicha ley se compuso de seis títulos (dos de carácter conceptual y cuatro procedimentales),⁶⁶ reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y como sujetos obligados del PJJF —con carácter de altos funcionarios— contempló a los ministros de la SCJN.

Esta norma diferenció entre delitos y faltas oficiales, aunque con una carente técnica legislativa no definió cuáles serían las segundas, sino que por exclusión aquellas infracciones no señaladas como delitos se conceptuaron

⁶⁶ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2004, p. 66.

como faltas oficiales, por las cuales se fijó una sanción consistente en la suspensión del cargo de uno a seis meses (artículo 17).⁶⁷

En las siete fracciones de su numeral 13, indicó cuáles podrían ser los delitos cometidos por los ministros y demás altos funcionarios de la Federación.⁶⁸ Las sanciones que se impondrían a quienes cometieran los delitos oficiales serían las de destitución del cargo o privación del honor de que se encontrara investido e inhabilitación por un término de cinco a diez años.

En su artículo 18, la Ley de Responsabilidades de 1940 contempló —en un gran listado compuesto por 72 fracciones— cuáles serían el resto de los delitos oficiales que podían ser sancionados en caso de ser cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y territorios federales. En once fracciones se especificaron también las sanciones aplicables a cada uno de los casos previstos; comprendieron la destitución e inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

En lo que nos interesa, la responsabilidad de los servidores públicos judiciales fue objeto del título sexto de esta ley, que en su capítulo primero (titulado “De la remoción de los funcionarios judiciales”) previó que con independencia del procedimiento penal procedente en contra de ministros, magistrados y jueces, el titular del Ejecutivo podría pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por *mala conducta*, de cualquiera de dichos funcionarios.⁶⁹

⁶⁷ Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, cit., p. 58.

⁶⁸ “I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior”.

⁶⁹ El procedimiento fijado por la ley para la remoción de los funcionarios judiciales fue el siguiente: el presidente de la República dirigiría un oficio a la Cámara de Diputados, en el que haría una exposición concreta de los hechos, omisiones o actos indebidos del funcionario denunciado, acompañando las constancias procedentes, o bien, si se tratara de hechos u omisiones que le imputara la fama pública, los expondría junto con los datos en que fundara su convicción moral sobre la mala conducta del funcionario. Posteriormente, la Cámara de Diputados turnaría el asunto a una comisión encargada de pedir informe al funcionario involucrado para que en el término de tres días expusiera lo que estimara conveniente en su defensa y acompañara las constancias pertinentes. Transcurrido el término señalado, la Cámara de Diputados declarararía por mayoría absoluta de votos la justificación de la petición del presidente de la República, tomando en conciencia los términos de petición, y, en su caso, el informe rendido por el funcionario. Si la resolución de la Cámara de Diputados fuera contraria a la petición del presidente de la República, lo

Esta ley constituyó, como podemos deducir de lo dicho hasta aquí, un avance importante en materia de responsabilidades, pero tuvo (como la mayor parte de las leyes de responsabilidades) serias carencias de concreción en los *tipos* o supuestos de responsabilidad. Además, destaca la subjetividad en el procedimiento a seguir por *mala conducta* de los servidores públicos, en donde debían tomarse en cuenta elementos como la *fama pública* al momento de la imputación y la *convicción moral* del denunciante, lo cual restó claramente objetividad y certeza a los procedimientos.

Con posterioridad a la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en 1940 tuvo lugar una reforma constitucional que tocó un aspecto de la responsabilidad de los servidores públicos del PJE.

Esta reforma, consumada en 1944, dispuso que el presidente de la República, antes de solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de un funcionario judicial, debía oír a éste *en lo privado*, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud (a esta circunstancia se le denominó por la doctrina “confesión laica”).

A nuestra manera de ver las cosas, la modificación constitucional de referencia no restó la preeminencia del Ejecutivo sobre los miembros del PJE, ya que la audiencia en privado no constituyó una garantía pública objetiva y eficaz, sino sólo la oportunidad del servidor público denunciado para conocer la pretensión del presidente de la República y ser escuchado *en conciencia* —es decir, no bajo parámetros imparciales y objetivos—. En consecuencia, la facultad del Ejecutivo siguió constituyendo un punto de merma a la independencia judicial y no contribuyó a la mejora del régimen de responsabilidades para los integrantes del PJE.

comunicaría a éste y al funcionario de que se tratara, mandando archivar el expediente. En caso contrario, remitiría el expediente a la Cámara de Senadores. Si la Cámara de Senadores declaraba infundada la petición del presidente de la República, se archivaría el expediente hechas las notificaciones correspondientes; pero en el supuesto de que fuera fundada la petición, lo haría saber al funcionario aludido, quien cesaría en el ejercicio de su cargo, y comunicaría su resolución al titular del Poder Ejecutivo para su conocimiento y a efecto de que procediera a hacer un nuevo nombramiento si se tratara de algún magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a la SCJN o al Tribunal Superior para los mismos efectos en los casos de su competencia y sin perjuicio de que se exigieran al funcionario las responsabilidades oficiales en que hubiera incurrido con arreglo a la ley.

E. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980

Un antecedente más del actual régimen de responsabilidad administrativa en México lo constituyó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1980, y que derogó a su predecesora de 1940.

La novedosa normativa siguió las disposiciones generales que fueron contempladas en la legislación que le antecedió; es decir, se encargó especialmente de regular lo concerniente a la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados públicos.

No supuso una mejora al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, sino que continuó con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas, pues ocupó su atención en los *delitos penales* y en los llamados *delitos oficiales* de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.⁷⁰

La nueva ley estableció tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales; los dos primeros correspondientes al ámbito penal, y el último, enfocado tenuemente a la responsabilidad administrativa.

A los delitos oficiales, la ley los identificó como aquellos actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo de éste, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.⁷¹

La ley distinguió entre altos funcionarios y el resto de los servidores públicos del país que podían ser sujetos de responsabilidad por un delito oficial. A los primeros les sería aplicable el juicio político en sede legislativa, mediante la acusación de la Cámara de Diputados hecha al Senado —erigi-

⁷⁰ Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, cit., pp. 60 y 61.

⁷¹ Conforme al numeral 39, tales delitos eran: “1) El ataque a las instituciones democráticas; 2) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; 3) El ataque a la libertad de sufragio; 4) La usurpación de atribuciones; 5) Cualquiera infracción a la constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; 6) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; 7) Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y 8) En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes”.

do en gran jurado—, y los segundos estarían sometidos a un procedimiento especial, estructurado en dos fases; la primera, en la forma ordinaria ante el juez penal hasta la formulación de conclusiones, y la segunda, ante un jurado popular, denominado “Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”.⁷²

Por cuanto al tema que nos interesa, los artículos 16 a 21 de esta nueva ley regularon las llamadas “faltas oficiales”, entendiendo por ellas, las infracciones y omisiones cometidas en el desempeño de las funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos, afectaran de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Como sanciones a quienes incurrieran en dichas faltas podía imponerse desde una amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero, la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación por hasta un año; en el caso de los demás funcionarios y empleados, se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, y se omitió el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.⁷³

De lo expuesto, tenemos que la normatividad recién expedida —y aplicable a los servidores públicos judiciales— fue un acercamiento a la implementación de la responsabilidad administrativa en México, pero se quedó corta al momento de regular a detalle aspectos tales como los procedimientos, las autoridades y las garantías que debían seguirse al momento de exigir su cumplimiento.

En torno a la responsabilidad de los servidores públicos del PJJ a partir de la expedición de la Ley de Responsabilidades de 1980, en los informes de labores del ministro presidente de la SCJN no se advierte información que permita conocer si esta normatividad implicó un cambio por parte de la institución judicial para velar por el correcto desempeño de magistrados, jueces y demás empleados del PJJ. De los informes de labores revisados sólo se notan ciertas referencias genéricas a “mantener el orden y la disciplina judicial”, pero no se cuenta con elementos en los que se aprecie una modificación respecto a la legislación precedente o alguna diversificación en las prácticas institucionales.

En nuestra opinión, durante la efímera vigencia de la Ley de Responsabilidades de 1980 no existieron cambios fundamentales que la distinguieran del resto de las leyes que la precedieron. Creemos que la ley de ese año cons-

⁷² Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, cit., p. 62.

⁷³ *Idem*.

tuyó solamente un eslabón más dentro del proceso histórico por la transformación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México, que —como veremos— tendría un giro favorable a sólo dos años de la publicación de la ley que aquí comentamos.

F. Reforma constitucional y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

En 1982, el titular del Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional, que tuvo por objeto establecer un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el país. En la propuesta se pretendía actualizar las distintas modalidades de responsabilidad, mediante la renovación del título cuarto constitucional sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

El título constitucional mencionado cambió su denominación a *responsabilidades de los servidores públicos*, con lo cual se buscó establecer un principio igualitario entre quienes ejercían funciones públicas, y destacar la naturaleza del servicio a la sociedad.⁷⁴

Además, la iniciativa presidencial señaló como propósito distinguir con claridad, a nivel constitucional, las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.

La justificación histórica de la reforma al régimen de responsabilidades se encuentra en los pobres resultados de la aplicación de las leyes en vigor con antelación a 1982, en las que las obligaciones previstas para todos los servidores públicos eran inobservadas sistemáticamente, y sólo fueron utilizadas en algunas ocasiones con fines políticos, razón por la cual la ciudadanía no recibió la satisfacción de que su aplicación contribuyera al abatimiento de la corrupción y a la moralización del aparato público. En la *vox populi* se hablaba de casos de enriquecimiento inexplicable que no fueron investigados, menos sancionados con arreglo a las leyes entonces vigentes.⁷⁵

La reforma constitucional de 1982 reordenó los artículos 108 a 114 constitucionales. Estableció quiénes serían sujetos de responsabilidades por

⁷⁴ Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interna de la Cámara de Diputados, *De la responsabilidad de los servidores públicos. Análisis del contenido del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derecho comparado*, Cámara de Diputados, México, p. 6, visible disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-26-Ene-2001.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁷⁵ Juárez Mejía, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales...*, cit., pp. 77 y 78.

servicio público (artículo 108), la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confundiera su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113) y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).⁷⁶

En esa misma reforma a la Constitución Política se suprimió la atribución del Ejecutivo Federal para solicitar la destitución por mala conducta de los miembros del PJE, con lo cual se dio un paso importante en la consolidación de la independencia judicial en México.⁷⁷

Para reglamentar los rubros contenidos en el título IV constitucional, el 31 de diciembre del mismo año se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dedicó el título tercero a las responsabilidades administrativas, y reguló dicha materia por un periodo de casi dos décadas.

Esta ley tenía por objeto reglamentar los sujetos de responsabilidad y las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas, así como aquellas que debieran resolverse en juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos (artículo 1o.).

Entre las autoridades facultadas para su aplicación se encontraban las Cámaras del Congreso de la Unión, la Secretaría de la Contraloría General de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal y en el PJE la SCJN, entre otras (artículo 3o.).

Los artículos 5o. a 45 de la Ley de Responsabilidades de 1982 reglamentaron el procedimiento de responsabilidad administrativa, en tanto que el numeral 47 dispuso un listado extenso de obligaciones (22 fracciones) que deberían ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento daría lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondieran, según la naturaleza de la infracción.

En lo que interesa a este trabajo, debemos destacar que se amplificó el ámbito personal de exigencia de la responsabilidad de los miembros del

⁷⁶ Bautista Bello, José Izcóatl, *Facultad sancionadora del Consejo de la Judicatura Federal*, tesis para obtener el grado de maestro en derecho, Oaxaca, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007, p. 69.

⁷⁷ Fix-Fierro, “El Poder Judicial (1975-2010)”, *cit.*, p. 51.

PJF; no sólo se contempló la posibilidad de fincar responsabilidad a ministros, magistrados y jueces federales, sino también la de secretarios, actuarios y personal de apoyo.⁷⁸

Una virtud de la reforma constitucional de 1982 y de la Ley de Responsabilidades, fue que se institucionalizó el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos federales, al establecer el ámbito subjetivo y las faltas en que podrían incurrir los servidores del Estado. Pero quizá lo más trascendente fue la distinción de la responsabilidad de orden político y aquella de carácter administrativo, junto con la separación y remisión de las responsabilidades civiles y penales a las legislaciones de ambas materias.⁷⁹

Al paso de los años, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos tuvo diversas modificaciones en su texto (1991, 1992, 1994 y 1996), y para 2002 sería sustituida por la LFRASP, norma especializada en el tratamiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, permaneciendo como sujetos obligados aquellos pertenecientes al PJF.⁸⁰

Sin dudar, pensamos que la ley de 1982 tuvo un impacto significativo en el cambio de paradigma para abordar el tratamiento de las responsabilidades de los servidores públicos del PJF. El énfasis que se hizo en la *renovación moral* en el país influyó en la postura institucional del PJF y demás instituciones del Estado para velar por el comportamiento ético y legal de sus integrantes.

Un ejemplo que para nosotros es prueba de la asimilación de la nueva forma de tratar las responsabilidades de los servidores públicos en el PJF es la modificación a la LOPJF en 1988 y la posterior expedición de un Acuerdo General sobre disciplina en 1989, elementos que —como veremos— sí constituyeron un avance en la materia que estudiamos e implicó un replanteamiento de la supervisión, control y disciplina en el PJF.

G. LOPJF de 1988 y Acuerdo 7/89 del Pleno de la SCJN de 1989

En enero de 1988 fue expedida una nueva LOPJF, que reguló de forma más precisa que su antecesora el tema de la responsabilidad de los servidores

⁷⁸ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos*, cit., pp. 11 y 12.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ Amaya Barón, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presupuestos y alcances)*, México, Ángel Editor, 2004, pp. 101 y 102. Se sugiere la consulta de esta obra, en la que el autor describe con detalle cada una de las reformas que ha tenido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

res públicos del PJF. Entre sus características más relevantes podemos mencionar las siguientes:

- Se dio continuidad a la facultad del Pleno de la SCJN para dictar las medidas necesarias a fin de mantener la disciplina en el PJF; asimismo, la potestad de suspender a sus servidores públicos en vía de corrección disciplinaria y, en su caso, consignarlos al Ministerio Público cuando aparecieran indiciados en la comisión de un ilícito.
- Igualmente, el Pleno de la SCJN se reservó la posibilidad legal para realizar las investigaciones pertinentes a fin de averiguar sobre las conductas de magistrados y jueces federales sobre hechos graves que constituyeran violación de garantías individuales o violación al voto público, entre otras causales.
- El ministro presidente de la SCJN conservó la atribución de recibir quejas y denuncias sobre faltas en el despacho de los asuntos; en casos leves, podría dictar las providencias que considerase oportunas; en caso contrario, debería dar cuenta al Pleno.
- Se estableció en el texto legal la responsabilidad de los ministros de la SCJN cuando fijaran la interpretación de preceptos constitucionales, en las resoluciones que dictaran, siempre que se comprobara que hubo cohecho o mala fe.
- Se señaló que los ministros de la SCJN sólo podrían ser privados de sus puestos en la forma y términos que determinara el título cuarto constitucional —reformado en 1982—. La misma disposición sería aplicable para magistrados y jueces federales, una vez que hubieran sido reelectos o promovidos a cargos superiores.
- Respecto al resto de servidores públicos, el artículo 99 de la LOPJF refirió que no podrían ser separados de sus cargos (salvo los de confianza), sino en los casos siguientes: 1) faltas graves; 2) reincidencia por faltas de menor entidad, sin atender las observaciones o amonestaciones que se les hicieran por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos; 3) notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que tuvieran a su cargo; 4) en el caso en que debieran ser consignados al Ministerio Público, por delito.

Esta normatividad se sumó a los intentos que generalizadamente se dieron a nivel nacional desde 1982 por promover el cumplimiento de un servicio público responsable y honesto. A nivel normativo podemos decir que la modificación de la LOPJF representó un impulso positivo, y aunque en

gran medida estipuló reglas ya previstas en disposiciones jurídicas precedentes, lo cierto es que sirvió como instrumento para reiterar el interés institucional en el control de la actividad legal de los integrantes del PJF.

En el mismo tenor, en la búsqueda de contar con mejores instrumentos que sirvieran para orientar la conducta de sus miembros, la SCJN formuló en 1989 un dispositivo de carácter general con validez interna denominado *Acuerdo 7/89*, relativo al establecimiento de los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del PJF, así como para aplicar las sanciones correspondientes.

En el Acuerdo 7/89 la SCJN reguló lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 para fijar los órganos competentes y los procedimientos conducentes a la identificación, indagación y sanción de las faltas administrativas como resultado del incumplimiento de las obligaciones legales del numeral 47 de la misma ley.

El ordenamiento se dividió en dos grandes apartados, uno relativo a órganos competentes y otro a procedimientos.⁸¹ Los órganos con competencia disciplinaria en el PJF fueron: el Pleno, presidente, Salas y Comisión de Gobierno y Administración de la SCJN; los tribunales colegiados de circuito; los magistrados y jueces federales, y el superior jerárquico del servidor público involucrado en la denuncia de responsabilidad administrativa (artículo 1o.).

El Pleno de la SCJN contó con competencia para imponer las sanciones administrativas por las faltas en las que hubieran incurrido los magistrados y jueces federales, así como todos los demás servidores públicos cuyo nombramiento le correspondiera, o bien de aquellos que no dependieran de otro órgano; en este último supuesto, el Pleno intervendría necesariamente cuando la falta ameritara suspensión, destitución o sanción económica; en caso contrario, la sanción sería aplicada por el superior jerárquico (artículo 3o.).

Tratándose del procedimiento de responsabilidad administrativa, éste podría ser iniciado por queja escrita o verbal en contra de cualquier servidor público judicial, y en aquellos casos en que fuera interpuesta en contra de magistrados, jueces o personal nombrado por el Pleno de la SCJN, serían turnadas a un ministro investigador o a la Comisión de Gobierno y Administración para que elaboraran un dictamen en el que determinaran si era procedente la investigación de los hechos o no.

⁸¹ Cossío, José Ramón, “Las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia”, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 325 y 326.

En caso de autorizarse la investigación, se daría garantía de audiencia al servidor público involucrado, y el ministro investigador o a la Comisión de Gobierno y Administración elaborarían un dictamen que someterían a consideración del Pleno para que determinara o no la imposición de una sanción.

Para el resto de los servidores públicos judiciales, los órganos competentes que conocieran del asunto también estarían obligados a respetar la garantía de audiencia, y a manera de inicio del procedimiento harían saber al denunciado la responsabilidad imputada, así como el lugar, día y hora de la audiencia pertinente, además de su derecho a ofrecer pruebas y rendir alegatos, ante lo cual el órgano competente resolvería si existió o no responsabilidad, y en caso afirmativo impondría las sanciones administrativas de ley.

El procedimiento disciplinario sería oral, y podrían reducirse los términos legales (respetando el derecho de escuchar al afectado) si las sanciones a imponer consistieran en apercibimiento o amonestación, siempre que —conforme al Acuerdo 7/89— pudieran ser aplicados por el superior jerárquico del servidor público responsable.

Desde nuestro punto de vista, el acuerdo expedido por la SCJN dio preponderancia a una distinción jerárquica de los servidores públicos al momento de investigar y conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa. La diferenciación en el tratamiento de sus integrantes ha sido una característica que —como analizaremos en el capítulo tercero de nuestro trabajo— ha estado presente a lo largo de los años en el régimen de responsabilidades del PJJ, lo que sin duda ha ido en demérito de la objetividad e imparcialidad indispensables para conocer de la temática planteada.

En la práctica, creemos que esta distinción funcionó como una medida negativa que posibilitó que los titulares de áreas jurisdiccionales y/o administrativas pudieran sancionar a los servidores públicos judiciales con los que no tuvieran *afinidad*, y, a la inversa, abrió un margen de acción para que se impulsara la trayectoria y/o carrera judicial de los subordinados.

Entendemos que un punto positivo de esta medida puede encontrarse en la celeridad de los asuntos disciplinarios o de responsabilidad administrativa, ya que el superior jerárquico, al estar próximo al o los sujetos involucrados, podría conocer de primera mano las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos constitutivos de falta o infracción, pero aun así, el procedimiento no dejaba de ser poco objetivo y ausente de garantías concretas en favor de los probables responsables, lo que sumado a la defectuosa tipificación de las causas de responsabilidad, a los amplios márgenes de discrecionalidad de las autoridades y a la falta de recursos legales en contra de las determinaciones que impusieran una sanción, daba como resultado un deficiente ejercicio de la facultad disciplinaria en el PJJ.

H. *Reforma constitucional de 1994, LOPJF de 1995⁸² y acuerdos generales del Pleno del CJF en materia disciplinaria (1998, 2006, 2011 y 2014)*

Ahora abordaremos la que para nosotros constituye una de las reformas más trascendentes de las últimas dos décadas en el ámbito de la responsabilidad administrativa del PJE de nuestro país.

Nos referimos a la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*, que tuvo como origen la iniciativa presidencial presentada ante el Congreso de la Unión en ese mismo mes y año por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León.

En esa iniciativa se propuso modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos al sistema de justicia en nuestro país. Entre los aspectos relevantes de la iniciativa destacan:⁸³

- La modificación a la integración de la SCJN, de veintiséis a once Ministros.
- Los nuevos requisitos para ocupar el cargo de ministro; el cambio de método para su designación; la limitación de la duración de su encargo (quince años), y la cancelación de la edad límite para su desempeño.
- Las facultades de la SCJN relacionadas con la reestructuración de las controversias constitucionales, así como la implementación de la acción de inconstitucionalidad.
- La creación del CJF con atribuciones que correspondían a la SCJN en materia de administración, gobierno y disciplina del PJE.

Como resultado de la reforma de 1994, además de definirse una nueva integración para la SCJN y ampliarse su competencia en cuestiones de constitucionalidad, se instituyó una carrera judicial formal, y el artículo 100 de la Constitución Política estatuyó la existencia del CJF, como órgano de gobierno y administración del PJE, con excepción de la SCJN.⁸⁴

⁸² En 1996 tuvo lugar una reforma constitucional que también modificó la estructura del PJE, al incluir en su organización y funcionamiento al entonces Tribunal Federal Electoral; sin embargo, la modificación se enfocó preponderantemente a la materia electoral, por lo que no será materia de estudio.

⁸³ Melgar Adalid, Mario, “La reforma judicial mexicana, notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Consejo de la Judicatura Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 21 y 22.

⁸⁴ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, julio-diciembre de 2003, p. 259.

La naturaleza jurídica del CJF en México, a decir de destacados especialistas en el área judicial, es la de *un órgano constitucional garante de la independencia judicial*, y de manera particular constituye un órgano colegiado judicial en el seno del PJF que realiza funciones que no tienen carácter estrictamente jurisdiccional y que anteriormente correspondían al Ejecutivo o bien a tribunales de jerarquía superior.⁸⁵

Uno de los principales motivos que justificó la creación y permanencia del CJF en México fue que la función de administración de los órganos jurisdiccionales la llevara a cabo una entidad independiente, especializada e integrada al PJF.⁸⁶ La implementación de esta figura pretendió también disminuir las cargas excesivas de trabajo administrativo a que se veían sometidas las autoridades jurisdiccionales, y, por lo tanto, el diseño del CJF en México entrañó para el legislador la responsabilidad de distinguir con nitidez la materia jurisdiccional y separarla de la administrativa.⁸⁷

Las funciones y atribuciones que se le otorgaron al CJF mediante la reforma constitucional de 1994 fueron de dos tipos:

- *Administrativas*: entre las que se encuentra la preparación, selección y nombramiento de jueces y magistrados, así como la aplicación de sanciones disciplinarias a los mismos, aunque con relación a las sanciones intervienen aspectos de carácter jurisdiccional, que requieren de procedimientos contradictorios para establecerlas.
- *Gubernativas*: consistentes en la determinación de *políticas judiciales* y en la distribución territorial y competencial de los diversos juzgados y tribunales. Estas últimas pueden asumir una naturaleza materialmente legislativa, en cuanto a la posibilidad de dictar acuerdos generales y de carácter reglamentario, sobre el funcionamiento de los tribunales y para determinar el número y la adscripción de los juzgadores, así como la distribución geográfica, competencial, e inclusive de especialización de los asuntos sometidos a los diversos tribunales.⁸⁸

⁸⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, LVI Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 142-144.

⁸⁶ Valls Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, México, CJF, PJF, 2001, p. 17.

⁸⁷ Armienta Calderón Gonzalo M., “Nueva estructura del Poder Judicial”, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 25.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 159 y 160.

Es así como el CJF quedó facultado constitucionalmente para encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del PJE, con excepción de la SCJN, para lo cual se le otorgó la potestad de expedir acuerdos generales a fin de procurar su adecuado funcionamiento. La materia disciplinaria como un eje fundamental de la labor del CJF también formó parte de los tópicos que podrían ser regulados a través de esas disposiciones normativas de carácter general, y desde el surgimiento del CJF han tenido vigencia y aplicabilidad los acuerdos generales disciplinarios.

Al efectuarse la modificación constitucional de 1994 y entrar en funcionamiento el CJF, necesariamente varió el ámbito subjetivo del régimen constitucional de responsabilidades del PJE, ya que incluyó a los integrantes del CJF.

En cuanto a la impugnación de las determinaciones adoptadas por el CJF, entre las que se encuentran las de carácter disciplinario, la Constitución Política dispuso —al contrario de la propuesta de definitividad e inatacabilidad absoluta formulada en la iniciativa del presidente Zedillo—⁸⁹ que éstas serían revisables por la SCJN cuando se refirieran a la designación, adscripción y *remoción* de magistrados y jueces federales, con la única finalidad de verificar que hubieran sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la LOPJE.

Ahora bien, para regular en el terreno legal las disposiciones contenidas en la reforma constitucional a que venimos haciendo alusión, en mayo de 1995 se publicó una nueva LOPJE.⁹⁰ La finalidad de esta ley consistió en continuar con el proceso de fortalecimiento del Estado de derecho en México y contribuir a consolidar plenamente la reforma integral al sistema de justicia en nuestro país.⁹¹

En cuestiones de disciplina, la LOPJE de 1995 otorgó atribuciones al Pleno de la SCJN para resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o su personal, previo dictamen de su presidente; asimismo, podría conocer del recurso de revisión administrativa en contra de las resoluciones dictadas por el CJF en materia de responsabilidad administrativa.

Esta ley concedió al ministro presidente de la SCJN la facultad para dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina judicial; también para recibir, tramitar y, en su caso, resolver las quejas administrativas

⁸⁹ Cfr. la iniciativa presidencial del 5 de diciembre de 1994 visible en el *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=56&ano=1&id=4791> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁹⁰ Romero Gudiño, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, cit., p. XXI.

⁹¹ “Consejo de la Judicatura Federal”, *Normas fundamentales*, México, CJF, 1995, p. 35.

que se presentaran con motivo de las faltas que ocurrieran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno de la SCJN, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la SCJN.

El artículo 81 de la nueva LOPJF dispuso que el CJF tendría atribuciones para expedir reglamentos interiores en materia disciplinaria; suspender de sus cargos a magistrados y jueces federales (a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra); resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos; investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio CJF, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, reglamentos y acuerdos disciplinarios; realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el Pleno de la SCJN; dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales, juzgados y órganos auxiliares del CJF, entre otras.

También en la materia disciplinaria que nos interesa, debemos destacar que los numerales 77 y 88 de la ley señalaron a la Comisión de Disciplina y a la Contraloría del PJF como instancias del CJF competentes para conocer de las conductas de los servidores públicos y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y oficinas de correspondencia común del PJF, además de tener a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que normalmente rigen a los órganos y servidores públicos del propio PJF.

El título octavo de la ley reglamentó lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos del PJF; entre otras cuestiones, determinó que los ministros de la SCJN y los miembros del CJF sólo podrían ser privados de sus puestos en la forma y términos que determinara el título cuarto de la Constitución Política. De igual manera, el artículo 130 previó que los ministros, magistrados y jueces federales serían responsables, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dictaran, cuando se comprobara que hubo cohecho o mala fe.

Con relación a un tema esencial en el aspecto disciplinario, las causas de responsabilidad administrativa se enlistaron en el numeral 131 de la ley, en un total de doce fracciones, que siguen vigentes, y entre las que se incluyeron todas aquellas obligaciones en materia administrativa previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actualmente por la LFRASP).

Los artículos subsecuentes de la LOPJF de 1995 con vigor hasta hoy, determinaron las formas y requisitos de inicio del procedimiento de res-

ponsabilidad administrativa (artículo 132), las autoridades competentes (artículo 133), las etapas a seguirse dentro del procedimiento (artículo 134), las sanciones aplicables (artículo 135), la forma de valoración y determinación de la gravedad de las faltas (artículo 136), los casos de destitución de magistrados y jueces federales (artículo 137), las providencias que podría tomar la autoridad competente para la corrección o remedio de las irregularidades (artículo 138), la sanción al quejoso que presentara una queja sin motivo (artículo 139) y la hipótesis de procedencia del recurso de revisión administrativa en contra de las resoluciones disciplinarias del CJF (140).

Ahora bien, para reglamentar el contenido disciplinario de la LOPJF, el CJF ha expedido —desde su creación hasta el día de hoy— cuatro acuerdos generales con características particulares y vigencia determinada:

- El primero fue el Acuerdo General 48/1998 del Pleno del CJF, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1999, reguló la estructura organizacional y la forma de funcionamiento del CJF. En su título quinto, denominado “De la responsabilidad”, previó ciertas disposiciones en materia disciplinaria; su desarrollo normativo fue menor, ya que sólo destinó algunos artículos (197 a 237) al tema que nos ocupa.
- La segunda norma fue el Acuerdo General del Pleno del CJF, que reglamenta los procedimientos de responsabilidad administrativa y el seguimiento de la situación patrimonial. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 2006, se distinguió por regular más exhaustivamente la materia disciplinaria (182 artículos); además, por incorporar la revisión y comprobación de la situación patrimonial de los servidores públicos judiciales. Contempló tres procedimientos diferenciados, según la adscripción (administrativa o jurisdiccional) y el cargo del servidor público (magistrado, juez o bien otro cargo). Como una característica específica, este acuerdo previó la posibilidad de que los mismos titulares de tribunal o juzgado conocieran de la responsabilidad disciplinaria del personal a su cargo, con lo cual —en nuestra opinión— coadyuvó en la celeridad de los procedimientos, pero no en términos de objetividad e imparcialidad.
- El tercero fue el Acuerdo General del Pleno del CJF, que reglamenta el procedimiento de responsabilidad administrativa y el seguimiento de la situación patrimonial. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2011, se integró por cuatro títulos:

- 1) disposiciones preliminares; 2) procedimiento de responsabilidad administrativa en general; 3) procedimiento de responsabilidad administrativa en particular; y 4) registro patrimonial de servidores públicos. Este acuerdo incorporó la posibilidad de que se establecieran medidas preventivas para evitar faltas disciplinarias en el PJF; asimismo, redujo la participación de los magistrados y jueces en el conocimiento de las faltas administrativas de los servidores públicos a su cargo, previó la existencia de criterios disciplinarios, un procedimiento disciplinario en línea y medios de impugnación competencia del propio CJF en contra de las resoluciones disciplinarias, con todo lo cual se pretendió dar mayor protección a los derechos procedimentales de los sujetos imputados.
- Acuerdo General Disciplinario, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 2014 y en vigor a partir del día siguiente, es el acuerdo vigente en materia disciplinaria. Contiene características semejantes al acuerdo que le antecedió, y en su contenido reunió regulaciones dispersas en otras normas vinculadas con la disciplina institucional, tales como la entrega-recepción de recursos, documentos y archivos, así como el funcionamiento de la visitaduría judicial.

Sobre las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con las facultades disciplinarias del CJF que hemos mencionado en párrafos precedentes, abundaremos con mayor detalle y profundidad en el capítulo tercero de nuestro trabajo, específicamente en el rubro destinado a conocer el nivel normativo del régimen disciplinario del CJF y su problemática.

I. LFRASP de 2002

Un paso más decidido en el ámbito de la responsabilidad administrativa en México se dio el 13 de marzo de 2002 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la LFRASP.⁹²

⁹² No omitimos comentar el hecho de que en junio de 1999 tuvo lugar una reforma constitucional que modificó los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que si bien no varió las atribuciones disciplinarias del CJF —razón por la cual no abordamos su estudio—, sí trajo importantes transformaciones en el funcionamiento del CJF en nuestro país. En términos generales, la reforma comprendió dos grandes temáticas; una correspondió a la recomposición del diseño, integración

Esta ley tuvo como objetivos principales determinar de forma clara y definida las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, además de disminuir el ámbito de discrecionalidad con que las autoridades competentes venían imponiendo las sanciones previstas por la ley. También se aspiró, como se advierte de la exposición de motivos de la mencionada normativa, a revestir al procedimiento de responsabilidad administrativa de mayores garantías a favor del presunto responsable; identificar con mayor precisión las etapas procedimentales y fijar el plazo en que debería resolverse, así como señalar la duración máxima que tendría la ampliación de éste por causas justificadas.⁹³

De acuerdo con el transitorio segundo de esta nueva ley, quedaron derogados los títulos primero (en materia de responsabilidad administrativa), tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (únicamente en el ámbito federal).

El objeto de la LFRASP es reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; obligaciones funcionariales; responsabilidades y sanciones administrativas; autoridades competentes; procedimiento para aplicar las sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos (artículo 1o.).

y funciones del CJF; la otra comprendió los cambios de la competencia jurisdiccional de la SCJN. A nuestra manera de ver, la modificación constitucional de ese año implicó una merma en las competencias del CJF a favor de la SCJN porque redefinió la naturaleza jurídica del CJF, retirándole el carácter de depositario del PJF y asignándole sólo el papel de encargado de la administración, vigilancia y disciplina del PJF, y también porque estatuyó la facultad de la SCJN para solicitar al CJF la expedición de acuerdos generales que considerara necesarios a efecto de asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal y adicionalmente la competencia para revisar y (en su caso) revocar los acuerdos generales expedidos por el CJF. Sobre este tema sugerimos consultar Rivas Acuña, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, cit., p. 103; Carbonell, Miguel, “Poder Judicial y transición a la democracia. La reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, número 97, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-abril de 2000, p. 332; Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, *Poder Judicial Federal, primera investigación, marco teórico y antecedentes y reformas constitucionales*, México, LX Legislatura, 2007, p. 37; Consejo de la Judicatura Federal, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, 1995-2005. Memoria de un aniversario*, México, CJF, 2005, p. 23, y Carpizo McGregor, Jorge, “Otra reforma constitucional. La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 209 y 210.

⁹³ Exposición de motivos de la LFRASP, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=23592&TPub=6> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Por añadidura, el ámbito subjetivo de aplicación se limitó en iguales términos que la ley que le antecedió (artículo 2o.); consideró al CJF y a la SCJN como órganos competentes para aplicarla (artículo 3o.); precisó los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en que se funda la función pública (artículo 7o.); enlistó las múltiples obligaciones de los servidores públicos que anteriormente preveía el numeral 47 de la ley que le precedió (artículo 8o.); determinó las formas de inicio del procedimiento, sus etapas, sanciones aplicables, criterios para su aplicación y los recursos procedentes (artículos 9o. a 34); se encargó de regular el ya mencionado registro patrimonial de servidores públicos (artículos 35 a 47), y ordenó la puesta en marcha de acciones preventivas para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público.

Tratándose de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJE, la LFRASP promulgada en 2002 se consideró únicamente de aplicación supletoria a los procedimientos disciplinarios, razón por la cual la norma principal para los servidores públicos judiciales es la LOPJE de 1995.

En el capítulo tercero, correspondiente al análisis de la facultad disciplinaria del CJF, revisaremos la utilidad y algunos aspectos debatibles en torno a la aplicación de la LOPJE y la LFRASP, sin dejar de tener presente la normatividad interna (acuerdo general) expedida por el CJF para regir esta materia en sede judicial.

III. REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PJE EN LOS INFORMES DE LABORES DEL MINISTRO PRESIDENTE DE LA SCJN Y DEL CJF (1919-2014)

Con la finalidad de conocer la evolución de la responsabilidad administrativa en el PJE, hicimos una revisión de los informes de labores del ministro presidente de la SCJN y del CJF en el periodo comprendido de 1919 a 2014 (anexo 1).

Los elementos que tomamos en cuenta en el análisis de los mencionados informes fueron:

- La política disciplinaria del PJE.
- La referencia a la normatividad imperante en materia de responsabilidad de los servidores públicos de la institución judicial.
- El número de procedimientos de responsabilidad seguidos en el PJE en contra de sus servidores públicos.

- El número y tipo de infracciones cometidas.
- El número y tipo de sanciones aplicadas.
- El cargo de los servidores públicos sancionados.

Si bien solicitamos a la SCJN la totalidad de los informes comprendidos en el periodo de 1917 a 2011, se nos dijo que algunos de ellos no existieron, dadas las condiciones político-sociales del país en el periodo posrevolucionario. Los informes que bajo dichas circunstancias no pudieron revisarse son los de 1917 y 1918.

Ahora bien, consideramos que el análisis de los informes de labores mencionados puede ser dividido en dos bloques, dependiendo del grado de atención que otorgaron a la responsabilidad de los servidores públicos del PJF. Así, el primer bloque comprende los informes de labores del periodo 1919 a 1991, y se caracteriza por su parquedad u omisión en cuanto a la descripción de los elementos vinculados con las responsabilidades de los servidores públicos del PJF. El segundo bloque abarca los informes de labores de 1992 a 2014, en los cuales se puede apreciar una mayor apertura informativa en torno al tema que nos ocupa.

1. Informes de labores de 1919 a 1991

En los primeros informes de labores comprendidos en este periodo (1919-1924) se aprecia que la autoridad judicial concentró su atención fundamentalmente en temas como la estabilidad política del país y el papel de la SCJN para coadyuvar en el sostenimiento de la paz social. De manera clara señaló las grandes virtudes que a su consideración poseían los entonces miembros de la SCJN (sapiencia, honorabilidad, medida) para afrontar un “periodo histórico nefasto”, en el que a decir del titular de la institución judicial, eran sujetos a muchas críticas injustas por parte de la prensa y miembros de la abogacía inescrupulosos.

También se señaló en estos informes, de manera genérica, que en aquellos casos en que la SCJN tuvo conocimiento de alguna conducta irregular de sus funcionarios, hizo las investigaciones pertinentes, y en su caso, determinó algunas remociones, e incluso algunas consignaciones (1924), todo esto sin especificar datos de los sujetos involucrados o la naturaleza de las infracciones.

Además, la SCJN reconoció, la importancia de vigilar a los tribunales de justicia de la nación (1926); sin embargo, tan sólo consignaron lo que a su estimación era la eficiencia de las visitas, y no así los elementos que fue-

ron supervisados o algún otro parámetro relacionado con la conducta de los servidores públicos, tales como las quejas o denuncias de las irregularidades administrativas.

En 1929, la SCJN se ocupó de examinar los antecedentes y la conducta oficial de los magistrados de circuito y jueces de distrito para el efecto de ratificar o no sus nombramientos. Se señaló que las ratificaciones procedieron en la gran mayoría de los casos, y fueron sustituidos quienes no obtuvieron la ratificación. Aquí se hizo hincapié en que se procuró elegir a las personas más idóneas para esos cargos, supuesto que, a decir de la SCJN, le mereció la aprobación general y ninguna crítica fundada sobre ese particular; tanto más, cuanto que durante ese año, según la información oficial, fueron “pocas” las quejas recibidas contra algún juez o magistrado, aunque no se establecieron datos precisos al respecto.

En ese mismo año, el informe de la SCJN mencionó que la Presidencia dictó “todos” los acuerdos y providencias que se necesitaron para conservar el orden y la disciplina en las diferentes áreas y dependencias judiciales. Asimismo, se reflexionó en torno a la posibilidad de un nuevo sistema de vigilancia e inspección de los tribunales, ya que los ministros no podían llevarlo a efecto eficazmente “porque sus múltiples y preferentes ocupaciones lo impiden, o cuando menos lo dificultan”.

Por tal razón, se planteó la posibilidad de que los magistrados de circuito visitaran periódicamente los juzgados de distrito, y que dieran cuenta con los resultados y noticias a los ministros inspectores, quienes supervisarían tan sólo los tribunales de circuito y, en casos especiales, los juzgados; en su defecto, se propuso nombrar inspectores especializados.

En los años que se comentan, el papel del órgano de control interno fue de relevancia en aspectos contables y no en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Recordemos que para esos años no existía una distinción clara y precisa respecto a lo que podía entenderse por “responsabilidad administrativa”.

Para 1930, la SCJN ordenó visitas a juzgados de distrito de Chihuahua y Coahuila, “por virtud de las quejas recibidas contra los Jueces respectivos”. Como resultado, se afirmó haber cumplido “escrupulosa y atinadamente”. Al darse a conocer el resultado de esas visitas, el Pleno de la SCJN ordenó la consignación al Ministerio Público de los hechos que las ameritaron; no obstante, en el informe no se especificaron cuántas quejas se recibieron, por qué causas y qué procedimientos y sanciones se impusieron.

También en el informe de 1930 se comunicó que la SCJN suspendió en su cargo a un defensor de oficio en el juzgado de distrito de Nuevo León, por haber quedado sujeto a un proceso como presunto responsable de algu-

nos delitos oficiales. Nuevamente apreciamos que no se rindieron mayores datos que permitieran conocer cuál fue el procedimiento que se siguió para la suspensión del servidor público involucrado ni si, en su caso, la SCJN inició alguna investigación para deslindar la responsabilidad del mismo.

En informes posteriores (1934) se habló de que la SCJN resolvió diversas responsabilidades oficiales en el periodo comprendido entre 1929 y 1934, mas no se especificaron cuestiones esenciales para conocer la postura institucional y la manera en que era exigida la responsabilidad correspondiente. Datos relevantes, como las conductas infractoras, los sujetos involucrados, los procedimientos legales o las sanciones aplicadas son omitidos en el informe en cuestión.

En informes posteriores tampoco se detallaron las medidas y acciones tomadas por la SCJN en aspectos disciplinarios; lo más que se llegó a formular fue una referencia genérica al ejercicio de la facultad discrecional de la SCJN para dictar disposiciones dirigidas a sus integrantes a fin de preservar el orden y la disciplina; se indicó —también sin precisión— que las faltas de asistencia o de otro género fueron castigadas, y que se aplicaron las correcciones disciplinarias que se juzgaron “oportunas y convenientes” (1935).

Los informes subsecuentes (1936) también señalaron el número de responsabilidades oficiales que recibió la SCJN (uno en 1936, dos en 1937) adicionales a la existencia de expedientes que ya tenía para esos momentos.

En 1937 se mencionó que como resultado de las visitas judiciales se consignaron determinados hechos acaecidos en un juzgado de distrito del territorio norte de la Baja California, con objeto de que se deslindaran las responsabilidades a que hubiera lugar; sin embargo, no se brindaron datos acerca de los servidores públicos involucrados, las conductas cometidas y las medidas adoptadas.

En el informe de 1939 se señaló que durante ese año se tomaron las providencias adecuadas para mantener la disciplina y el orden; además, se sostuvo que “no se alteró nunca el orden ni la disciplina en las diversas oficinas” y se reconoció “la ausencia de faltas graves del personal de empleados”.

Más adelante en los informes (1940-1945) se hizo alusión a la gran carga de trabajo de la SCJN y se propuso redistribuir el trabajo entre las Salas que la componían, además de asignar mayor cantidad de recursos humanos y materiales para brindar una mejor impartición de justicia. No se precisaron datos vinculados con la disciplina de los servidores públicos del PJE, sino al orden, a la disciplina y a la puntualidad (a esta última cuestión se le dedicó especial atención sobre todo en las oficinas judiciales de los estados).

Para 1945, la SCJN no hizo referencias especiales a la responsabilidad de los miembros del PJE. En ese año, el tribunal mostró su preocupación por

los eventos militares internacionales propios de la Segunda Guerra Mundial, dado que la función de ese alto cuerpo colegiado era (y es) la salvaguarda de las garantías constitucionales.

En los siguientes informes (1946-1950), la SCJN señaló que a través de la Comisión de Gobierno y Administración dictó circulares dirigidas a obtener el mejor orden y disciplina, sancionando “justiciera y razonablemente” las faltas de asistencia y retardos en que incurrieron algunos empleados.

Por lo visto en esos informes, la demanda de responsabilidad de los servidores públicos judiciales no era un tema sobre el que se abundara periódicamente a profundidad o se reportara frecuentemente a plenitud; tampoco parece que haya existido una política institucional definida respecto a la prevención de conductas que atentaran en contra de la adecuada prestación de los servicios públicos judiciales.

Esto guarda consonancia con la incipiente experiencia nacional para la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos reflejada en la débil normatividad entonces imperante, que vino a ser reformada en 1982 en busca de su perfeccionamiento.

La intermitencia del reporte del número de responsabilidades oficiales que fueron del conocimiento de la SCJN fue característica de los informes de estos años, ya que en algunos se apreció el dato (0 en 1946), aunque sin precisar otro detalle de relevancia, y en otros informes (1947-1950) ya no se consignó la cifra ni se hizo alusión a si, en su caso, no se tramitó ninguna responsabilidad oficial.

En la década de 1950 se continuó detallando el problema del rezago en la SCJN (1952, 1953); además, se destacó el papel de las visitas a los juzgados y tribunales practicadas por los ministros inspectores, “con resultados satisfactorios”, ya que a decir de la misma autoridad judicial, permitieron a la SCJN estar en contacto con los tribunales federales en el amplio territorio de la República, “conocer sus necesidades, corregir sus deficiencias, vigilar su marcha, en una palabra, procurando que efectivamente la administración de Justicia sea pronta y expedita y responda a las necesidades sociales” (1957, 1959).

Para la década de 1960, la SCJN reportó —de manera genérica— el establecimiento de “algunas” correcciones disciplinarias impuestas a los defensores de oficio cuando “dejaron de comunicar, con la oportunidad debida, los datos relativos a los procesos en que intervienen; de remitir las copias de las promociones formuladas por escrito, y de dar cuenta con el sentido de las verbales” (1962). También se adujo que en aquellos casos en que se advirtió “negligencia en el ejercicio de la trascendental y delicada misión” de los defensores de oficio, “se les amonestó para que cumplieran debidamente

con su encargo, velando por la efectividad de la defensa de los procesados” (1969).

En estos años, como podrá colegirse, aún no era frecuente que el PJF rindiera reportes claros y detallados acerca de la disciplina judicial, por lo que no es posible conocer cuáles fueron las medidas que, al amparo del criterio discrecional de las autoridades judiciales (ministros, magistrados, jueces y demás titulares del PJF) se implementaron en los casos en que se faltó al buen desempeño profesional.

En los informes de 1970 se siguió reseñando el sistemático problema del rezago y la necesidad de mayores recursos y medidas para paliar dicho aspecto (1971); en los años subsecuentes se habló de la creación de nuevos órganos jurisdiccionales (1973, 1976), pero no se hizo referencia a las responsabilidades oficiales o a las medidas disciplinarias dentro del PJF.

Para los años ochenta, la SCJN estableció la creación de las direcciones de evaluación, de control de tesis y de quejas administrativas; señaló que su finalidad era tener mayor información sobre el rendimiento y eficacia de los jueces de distrito, magistrados de circuito y de las oficinas de la propia SCJN; además, ordenó remitir al expediente personal de los juzgadores federales “las resoluciones que contengan graves deficiencias”, cuando así lo estimaran los ministros integrantes de cada Sala, al conocer de recursos contra resoluciones de magistrados de circuito o jueces de distrito (1981).

Aunado a ello, en los informes en mención se enlistó la distribución de tribunales y juzgados para ser inspeccionados por los ministros encargados de esos aspectos (1985); sin embargo, no se reseñaron los procedimientos seguidos ni se mencionó si, en su caso, se advirtieron deficiencias o se recibieron quejas en contra del personal judicial.

Ya para 1991, la SCJN reportó el informe correspondiente a las funciones de la Contraloría General, en donde se hizo énfasis en las visitas de auditoría y en las asesorías al personal judicial con relación a la elaboración de sus declaraciones patrimoniales y de impuesto sobre la renta.

Hasta este punto no aparecen menciones a procedimientos de investigación o responsabilidad de los servidores públicos judiciales, pese a la existencia desde 1982 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Acuerdo 7/89 del Pleno de la SCJN.

En este periodo, la mención de posibles faltas o infracciones se refiere únicamente a aspectos genéricos de la responsabilidad de los servidores públicos del PJF. En los informes reseñados en este primer bloque no se proporcionaron datos de significativo valor o relevancia para permitirnos hablar de un grado de avance en la vigilancia, control y aplicación de un

régimen disciplinario encargado de velar por el correcto comportamiento legal de los servidores públicos judiciales.⁹⁴

2. *Informes de labores de 1992 a 2014*

A partir de 1992 podemos sostener que en los informes de labores de la SCJN comenzó a brindarse mayor información relacionada con la disciplina y responsabilidad de los servidores públicos del PJE. Una muestra de ello son los reportes del número de quejas administrativas recibidas en contra del mencionado personal judicial.

A pesar de ello, debemos afirmar que inicialmente no se prestó información completa respecto a los procedimientos iniciados y el sentido en el que fueron resueltos.

En algunos informes se hicieron afirmaciones genéricas respecto a “lamentables sucesos en materia de responsabilidad” en que se vieron involucrados jueces de distrito y magistrados de circuito; en este sentido, la SCJN se pronunció por dejar “patente la voluntad clara que prevalece en el Poder Judicial de la Federación para sancionar a aquellos de sus miembros que no respondan a la confianza depositada al asignárseles la titularidad de un órgano jurisdiccional”.

De igual manera, en los informes se mencionó que era necesaria una revisión al sistema de quejas para permitir que éstas se interpusieran cuando hubiera “verdaderos motivos de responsabilidad, y no sólo la divergencia hacia el criterio que sustenta un fallo adverso” (1993).

En 1994 se continuó mencionando el número de quejas recibidas en contra de los servidores públicos del PJE, sin ahondar en datos adicionales.

⁹⁴ No queremos dejar de comentar el hecho de que los informes revisados en este primer bloque contienen muchos elementos que pudieran ser relevantes para otros trabajos, tales como la política instrumentada a lo largo de los años para abatir el rezago de expedientes; el pronunciamiento acerca de la relación entre el PJE y los poderes Ejecutivo y Legislativo; las tesis más importantes emitidas por el Pleno y sus Salas; la importancia que para el PJE tienen las garantías de independencia e inamovilidad judicial; el número de amparos atendidos por la SCJN, entre otros aspectos también de importancia. Además, es necesario referir que todos los informes variaron en su extensión, pues comprendían desde doscientos a más de 1,400 páginas; además, en todos existieron múltiples elementos sin un valor práctico para la materia jurídica, por ejemplo: listas extensas de los ministros, magistrados y jueces del PJE; enumeración de fallecimientos, retiros, despedidas, promociones, reelecciones, licencias y nuevos funcionarios de ese poder; rubros correspondientes a las prestaciones económicas y basificaciones que se concedieron a los empleados; listado de edificios; efemérides; cambios de adscripción, comisiones diversas; discursos de funcionarios del PJE. Todos esos elementos, por ser ajenos a nuestra investigación, no fueron tomados en consideración al momento de reportar la revisión que en líneas precedentes se expuso.

También se hizo una referencia a la creación del CJF, al afirmarse que la SCJN preparó un proyecto que fue presentado por el entonces ministro presidente al candidato a la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, “a fin de que lo considerara en el proyecto de reformas al Poder Judicial de la Federación que había anunciado a lo largo de su campaña”.

En 1995, tras la puesta en marcha del CJF, no se reportó el número de quejas recibidas, y tan sólo se hizo mención a un juez de distrito que fue destituido de su cargo. Además, se mencionó la necesidad de crear una Dirección para el Control de Responsabilidades de los servidores públicos, que a la postre —como estudiaremos— formaría parte de la Contraloría del PJF.

A partir de los informes subsecuentes (1996) empezamos a contar con mayores datos en cuanto a disciplina y responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF; ya no sólo se reportó el número de quejas y denuncias recibidas, sino que se comenzaron a proporcionar el número y tipo de sanciones impuestas (1996-2002).

Esta tendencia continuó en los informes posteriores; en alguno de ellos (1999), se mencionó que debido a los esfuerzos en materia de control y disciplina, “derivó un número verdaderamente insignificante de quejas, denuncias e investigaciones fundadas, lo que, desde luego, llevó a fincar a los malos elementos las responsabilidades y las sanciones correspondientes”. Asimismo, se afirmó que “con esto se demuestra que el Poder Judicial de la Federación no tiene clientes, ni línea ni interferencias de nadie. Los Jueces y Magistrados sólo están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

De esta manera, continuó la tendencia, y en algunos informes (2003, 2005) se empezaron a mencionar los cargos ocupados por los servidores públicos sancionados. De 2007 a 2010 se reportaron los datos antes precisados y, para 2011, con mayor claridad, se refirió la descripción de las conductas que fueron sancionadas.

En 2011, el CJF dio un paso adelante en transparencia disciplinaria judicial al proporcionar en su página de internet algunos criterios que ha adoptado al momento de tramitar los procedimientos respectivos; aunado a ello, la normatividad atinente a la responsabilidad administrativa en el PJF fue renovada y también difundida por medios remotos.

En 2012 destaca el pronunciamiento del CJF por haber iniciado la implementación de políticas administrativas orientadas a responder a las demandas ciudadanas de rendición de cuentas y los esfuerzos por vigilar el desempeño de quienes imparten justicia y para combatir la corrupción.

En el mismo informe se dio cuenta del incremento de las auditorías en órganos judiciales por parte de las áreas de visitaduría judicial, oficialías

mayores y contralorías del PJF. También se detallaron las causas de responsabilidad administrativa que fueron sancionadas por el CJF, así como las sanciones que se impusieron a los sujetos infractores. En un apartado específico se ahondó en la identificación de las sanciones aplicadas a los servidores públicos del PJF adscritos a órganos jurisdiccionales y administrativos, distinguiendo por género, puesto y tipo de sanción.⁹⁵

El informe correspondiente a 2013 señaló que el PJF está abierto a mejorar tanto por medio de la aplicación de políticas públicas concretas en materia de capacitación o desarrollo de herramientas de apoyo a la función sustantiva como por medio de la aplicación de los sistemas de responsabilidades y disciplinarios que existen y que están a disposición de todas las personas.

Al igual que el informe que le precedió, contiene estadísticas más elaboradas respecto a los servidores públicos sancionados y a las sanciones aplicadas; sin embargo, fue omiso respecto a precisar las causas de responsabilidad administrativa en que se incurrió con mayor frecuencia.

El último informe revisado (2014) hizo mención a las investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por la Contraloría del PJF, así como a la inscripción de sanciones en el registro creado para tales efectos. Asimismo, se señalaron las sanciones (322) aplicadas por el CJF a sus servidores públicos y las visitas practicadas a los diversos órganos que lo componen.

Si bien se hizo referencia a la cantidad de sanciones aplicadas, catalogándolas según su tipo (inhabilitación, destitución, suspensión, sanción económica, amonestación y apercibimiento), no se precisaron las conductas cometidas ni la categoría de los servidores públicos sancionados.

Ahora bien, antes de concluir, podemos decir que a lo largo de los informes revisados en este segundo bloque, si bien se puede advertir una paulatina apertura a brindar mayores elementos de conocimiento en torno a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF, lo cierto es que *no apreciamos una política disciplinaria definida por parte del CJF*.

Muchos de los elementos que podrían permitir un análisis importante de la evolución del régimen disciplinario judicial desarrollado por la SCJN aparecen incompletos o como asuntos aislados, sin que se reportara con transparencia y de forma exhaustiva quiénes fueron los sujetos involucrados, cuál fue la gravedad de las conductas, las sanciones que hayan derivado y la postura institucional para desincentivar ese tipo de comportamientos.

⁹⁵ *Informe Anual de Labores 2012*, México, SCJN-CJF-TEPJF, 2012, pp. 117-119.

En la mayor parte de los informes se omiten los datos correspondientes a las medidas y acciones tomadas por la SCJN para propiciar el control y la disciplina judicial. Muchas de las estadísticas carecen de una explicación social que las justifiquen; tal es el caso de la gran cantidad de denuncias recibidas en el PJF (en algunos casos más de ochocientas denuncias), de las cuales sólo se tramitaron unos pocos procedimientos.

Los informes tampoco son claros respecto a los motivos por los que en una gran parte de los casos fueron desechadas las promociones de incoación de un procedimiento de investigación o responsabilidad administrativa, y en general podríamos decir que la mayoría de los datos estadísticos proporcionados a lo largo de los años por la SCJN, y más recientemente por el CJF, no son homogéneos o equivalentes entre sí. En algunos casos se hizo referencia a quejas, quejas administrativas y denuncias; en otros, se aludió a investigaciones, diligencias previas y cuadernos de antecedentes, pero la distinción de estos términos quedó sin precisar o distinguir.

Al paso del tiempo, apreciamos que el CJF comienza a efectuar los primeros intentos por transparentar las conductas irregulares que fueron cometidas por sus servidores públicos (2013-2014) y a rendir algunas valoraciones y pronunciamientos en torno a tales hechos; pero consideramos que este es un aspecto incipiente sobre el que sin duda tendrá que seguir trabajando en beneficio de una mejor rendición de cuentas del PJF.⁹⁶

IV. REFLEXIONES FINALES DEL CAPÍTULO PRIMERO

A través de las líneas que componen el capítulo primero pudimos conocer el surgimiento y evolución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México.

El estudio presentado nos permitió apreciar cómo mediante una serie paulatina de reformas constitucionales y legales se fueron dando pequeños pasos en la construcción de un régimen de responsabilidades que coadyuvara en el control de la actuación gubernamental y el correcto ejercicio del servicio público.

Desde nuestra consideración, el proceso de edificación del régimen de responsabilidades en México ha sido lento y aún permanece incompleto y con carencias importantes. Podemos afirmar que de 1917 a 1981 no hubo un avance sustancial en la materia, sino que fue a partir de 1982 cuando

⁹⁶ Para mayor abundamiento acerca del tema aquí analizado, se remite al anexo 1 de la presente obra.

se consiguieron cambios normativos que sirvieron de impulso a la exigencia de la responsabilidad de los prestadores del servicio público; pero que actualmente requieren nuevas modificaciones para garantizar su correcto funcionamiento con respeto a las garantías de audiencia y demás derechos esenciales de los sujetos sometidos al régimen de responsabilidades.

La misma situación puede decirse con relación al régimen disciplinario en el PJJF. La normatividad aplicable estuvo compuesta precisamente por las leyes federales vigentes en el país, y en los informes de labores de la SCJN no existen elementos concretos que permitan analizar una postura institucional o el diseño de una política vinculada con la responsabilidad de sus servidores públicos.

Siete años después de la reforma constitucional y legal de 1982, y contando ya con una nueva LOPJJF, la SCJN expidió el Acuerdo 7/89, y a partir de ese momento comenzó a observarse una mayor atención al control de la disciplina judicial en el país, hasta entonces caracterizada por cierta opacidad y discrecionalidad en las medidas adoptadas *internamente* para sancionar a los miembros del PJJF.

Con el nacimiento del CJF en 1994 se sentaron las bases para especializar la función disciplinaria judicial, que dos años antes había comenzado a mostrar —así haya sido incipientemente— las acciones, medidas y sanciones adoptadas para disciplinar a los servidores públicos judiciales.

Pensamos que desde el origen del CJF hasta el día de hoy se han hecho esfuerzos importantes para propiciar el orden, el control y la disciplina judicial sin demérito de la autonomía de los juzgadores y el respeto por sus decisiones en el rubro jurisdiccional.

No obstante tales esfuerzos, creemos que han sido insuficientes para disuadir conductas que atentan contra los deberes y obligaciones funcionariales de los servidores públicos del PJJF.

Nos parece que la reforma constitucional promulgada el 27 de mayo de 2015, por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción en México, y que derivó en la posterior expedición de la novedosa Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entró en vigor en 2017 para regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el país, representa una valiosa oportunidad para que el CJF replantee el diseño normativo y organizacional mediante el cual ejerce su potestad disciplinaria.

Ello es imprescindible, ya que actualmente son variados los retos que enfrenta el CJF para alcanzar un régimen disciplinario eficaz. Entre tales retos podemos identificar:

- Superar una normatividad sumamente ambigua.
- Pensar en una nueva distribución de facultades disciplinarias que a la fecha se encuentran fragmentadas.
- Plantear una política integral de atención al problema disciplinario.
- Unificar los criterios, los procedimientos y las prácticas disciplinarias dispares al interior del órgano garante de la independencia judicial.

Todos esos temas y algunos otros estrechamente relacionados con ellos serán la sustancia de estudio que abordaremos en el capítulo tercero, por lo que remitimos al lector interesado al apartado correspondiente.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA

En el capítulo precedente referimos brevemente la importancia del Poder Judicial en todo Estado constitucional y democrático de derecho; asimismo, hicimos una sucinta revisión de los antecedentes constitucionales y legales de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, con especial referencia a la responsabilidad disciplinaria en el PJE, para lo cual describimos someramente las estadísticas de los procedimientos de responsabilidad administrativa tanto en el periodo previo al surgimiento del CJF (1917-1994) como una vez iniciado el funcionamiento de dicho órgano del PJE (1995-2014).

El propósito que pretendemos alcanzar con el presente capítulo consiste en conocer la forma en que algunos de los consejos de la judicatura en Iberoamérica se estructuran y se organizan para el desarrollo de su atribución disciplinaria, lo cual, comparativamente, nos servirá de guía para explicar la problemática que afronta el CJF en nuestro país y presentar —en su momento— opciones de mejora para el régimen disciplinario judicial mexicano.

Actualmente Argentina, Bolivia, Brasil,⁹⁷ Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana cuentan con consejos de la judicatura o un órgano encargado de la disciplina judicial con atribuciones semejantes.

A efecto de delimitar nuestro estudio comparativo, hemos seleccionado tres países de los enunciados para conocer la forma en que ejercen sus atribuciones disciplinarias. Los países escogidos y la razón por la cual los hemos adoptado para su análisis son:

⁹⁷ Brasil cuenta con un órgano denominado Consejo Nacional de Justicia, que posee facultades semejantes a las del resto de los consejos de la judicatura a que venimos refiriéndonos. A mayor abundamiento, véase: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

- *España*: país con el que no sólo nos une una cultura jurídica de muchos años, sino que incluso nuestro modelo de CJF está basado en gran medida en el Consejo General del Poder Judicial español, que tuvo su origen en 1978 (basado en la experiencia internacional) y buscó, al igual que en nuestro país, establecer un órgano que coadyuvara a asegurar la independencia judicial con relación a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Además, el Consejo General del Poder Judicial ha enfrentado (y pensamos que aún enfrenta), al igual que nuestro CJF, retos semejantes en cuanto al perfeccionamiento de la regulación disciplinaria judicial.
- *Colombia*: el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia es un órgano de reciente creación, apenas anterior al CJF en México. La característica que lo hace interesante para nuestro estudio radica en su peculiar conformación en dos Salas, una administrativa y la otra disciplinaria. El grado de especialización que ha alcanzado la denominada *jurisdicción disciplinaria* y la eficiencia en el castigo de conductas irregulares son características sobresalientes y dignas de destacar, por lo cual resulta conveniente su conocimiento y revisión detallada.
- *Argentina*: con la nación argentina nos asemeja el tiempo de vida de nuestros respectivos consejos de la judicatura. Ambos datan del año 1994; sin embargo, las experiencias han sido de una considerable variación a lo largo del tiempo, y es de utilidad comprender la manera en que la experiencia argentina ha afrontado los retos que se le han presentado en el ámbito de la disciplina judicial. Además, queremos hacer énfasis en que la remoción de los juzgadores argentinos reviste una modalidad distinta a la que tenemos en México, dado que interviene un órgano adicional denominado “jurado de enjuiciamiento”, cuya labor dota al régimen disciplinario judicial de aspectos singulares que habrán de estudiarse para conocer sus ventajas y desventajas con relación a la exigencia disciplinaria de los servidores públicos del PJF mexicano.

Una vez expuesta la justificación precedente, es necesario reconocer que los consejos de la judicatura en Iberoamérica —como organismos que buscan afianzar la independencia del Poder Judicial— han adoptado configuraciones tan amplias y variadas que repercuten en su composición y funcionamiento,⁹⁸ lo que implica, desde luego, resultados distintos según las circunstancias particulares del gobierno judicial en cada país.

⁹⁸ López Guerra, Luis, “Reflexiones sobre los modelos de gobierno del Poder Judicial”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar, *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII*

Ante la gran diversidad de instrumentaciones de los consejos de la judicatura, es preciso hacer hincapié en la razón que los une a su circunstancia de creación, ya que no existen fórmulas o modelos ideales a los cuales se deba ajustar la experiencia positiva, sino únicamente hay diversas soluciones históricas que muestran su funcionalidad de acuerdo con un ordenamiento jurídico específico, discutido a cabalidad en el contexto del país que lo hace suyo.⁹⁹

En este sentido, el método comparativo que emprenderemos nos será de ayuda como disciplina con enfoque propio para el estudio de los fenómenos jurídicos que abordaremos;¹⁰⁰ pero no debemos perder de vista que los datos o la información que se obtengan deberán considerarse de cara al contexto jurídico, político y social de la institución que se estudia.

Sobre nuestro objeto de estudio, constituido por la facultad disciplinaria del CJF en México, es necesario mencionar que, no obstante la utilidad del método comparado,¹⁰¹ resultará importante no perder de vista que la información y los resultados presentados deberán valorarse de acuerdo con el estado de la materia (responsabilidad administrativa) en el PJF, y también debemos estimar que, al menos por cuanto hace a los procedimientos para exigir la responsabilidad administrativa, sólo constituyen una parte de la dis-

Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 256. El autor en cita advierte tres tipos de configuraciones de los consejos de la judicatura; así, en la primera de ellas, los consejos asumen todo el poder de gobierno de la justicia de que se ven privadas las cortes supremas (tal sería el caso colombiano) a la manera europea de un “superministerio de justicia”, desligado del Ejecutivo. Un segundo modelo sería aquel en el que los consejos aparecen como órganos estrictamente especializados y subordinados a las cortes supremas (Costa Rica y Chile). Finalmente, en una posición intermedia se encuentran los Consejos formalmente independientes de las cortes supremas, que ejercen algunas funciones específicas, que coexisten con una atribución general de competencias gubernativas en favor de las cortes. Además, puede consultarse Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, cap. II, y Rivas Acuña, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, cit., pp. 37-65.

⁹⁹ Pásara, Luis, “La experiencia comparada de los consejos”, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 18, julio-diciembre de 2011, p. 123.

¹⁰⁰ Cfr. Cornejo Certucha, Francisco M., voz: “Derecho comparado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. II, pp. 966 y 967.

¹⁰¹ Quien desee abundar el estudio sobre derecho comparado, puede consultar: Pegoraro, Lucio, y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 47-652. Además, Fix-Zamudio, Héctor, “La importancia del derecho comparado en la enseñanza jurídica mexicana”, en Pantoja Morán *et al.*, *Comunicaciones mexicanas al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1977, pp. 26-29, y del mismo autor, “Tendencias actuales del derecho comparado”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005, pp. 27-29.

ciplina que se implementa en el ámbito judicial (y en el resto de las instituciones gubernamentales), y su puesta en práctica varía de acuerdo con los criterios, normativas, lineamientos y prácticas que en un momento determinado señalan y siguen las autoridades competentes (legislativa y judicial) a través de la elaboración de leyes, acuerdos generales y políticas institucionales.

Una vez expuestas las consideraciones anteriores, procederemos a explicar la forma en que será desarrollado el tema del presente capítulo, bajo las líneas siguientes:

1. En primer término, expondremos los aspectos generales de antecedentes, organización y funciones de los consejos de la judicatura en España, Colombia y Argentina.¹⁰²
2. En segundo lugar, revisaremos la normatividad imperante en materia de responsabilidad administrativa en los respectivos poderes judiciales de cada país.
3. Como tercer apartado, describiremos y esquematizaremos los procedimientos de responsabilidad administrativa que se siguen en cada consejo de la judicatura.
4. En cuarto sitio, valoraremos y comentaremos de forma general el modelo de garantías de debido proceso que existen normativa y jurisprudencialmente para los procedimientos de responsabilidad administrativa, junto con una revisión a las estadísticas disciplinarias que les son más recientes.

I. ANTECEDENTES, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA¹⁰³

1. *El Consejo General del Poder Judicial en España*

En el caso de España, la creación del Consejo General del Poder Judicial tuvo lugar en la Constitución Política de 1978, y se inspiró en la experiencia comparada de Francia (1946), Italia (1958) y Portugal (1976).¹⁰⁴

¹⁰² Es relevante hacer este breve estudio exploratorio a fin de comprender la forma en que se desarrollan los respectivos procedimientos de responsabilidad administrativa.

¹⁰³ En torno a los consejos de la judicatura se encuentran tres denominaciones diferentes: magistratura (Argentina, Paraguay, Perú, Portugal y República Dominicana); judicatura (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y México) y Consejo General del Poder Judicial (España). Cfr. Valadés, Diego, “Los consejos de la judicatura. Desarrollo institucional y cambio cultural”, III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, México, CJF-PJF, 2002, p. 51.

¹⁰⁴ Terol Becerra, Manuel José (a), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 9 y 10 y 53-61. Además, Pásara, *op. cit.*, p. 110 y la página web del propio Consejo Gene-

Con la creación de este órgano del Poder Judicial se buscó introducir en la norma constitucional española un mecanismo que garantizara la independencia judicial y elevara a la jurisdicción como un auténtico poder, equiparado al Ejecutivo y al Legislativo. De manera especial, en la Constitución de España se procuró otorgar al Consejo el carácter de un órgano particular encargado de la administración del Poder Judicial, desvinculado del resto de los poderes, especialmente del Ejecutivo.¹⁰⁵

Con el nacimiento del Consejo General del Poder Judicial se pretendió dotar al Poder Judicial de un órgano de gobierno autónomo que asumiera en buena medida y de forma independiente las competencias que tradicionalmente habían correspondido al gobierno, por medio del Ministerio de Justicia; aunque éste siguió conservando importantes atribuciones respecto a los medios personales y materiales de la administración de justicia.¹⁰⁶ La aparición del Consejo y su tratamiento comparativo en las sucesivas versiones del texto constitucional estarían sustentados en un acuerdo basado en dos aspectos:¹⁰⁷

1. La necesidad de remitir a un órgano de nuevo cuño la gestión político-administrativa del Poder Judicial.
2. La composición mixta, es decir, con integrantes que no provinieran exclusivamente del Poder Judicial.

La voluntad del constituyente español de 1978, que propició el surgimiento del Consejo, lo institucionalizó como órgano de gobierno del Poder Judicial, de acuerdo con el artículo 122 del texto fundamental, que delegó a una Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁰⁸ el establecimiento del estatuto y régi-

ral del Poder Judicial, disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CGPJ> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016). También se ha escrito que el Consejo General del Poder Judicial español, además de inspirarse en los modelos europeos, posee algunos antecedentes que lo establecieron como *Consejo Judicial* en las leyes del 17 de mayo de 1917 y 21 de junio de 1926. Esa institución se mantuvo con altibajos en la vida política española hasta el arribo del franquismo, e inclusive durante la dictadura se restableció con facultades limitadas. Cfr. Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, cit., cap. I, apartado 3. Esta obra se encuentra disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016). Puede consultarse también González Granda, Piedad, *Independencia del juez y control de su actividad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, pp. 40-45.

¹⁰⁵ Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., p. 53.

¹⁰⁶ Consejo General del Poder Judicial, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, CGPJ, 1998, p. 11.

¹⁰⁷ González Granda, *Independencia del juez y control de su actividad*, cit., p. 45.

¹⁰⁸ No obstante el mandato constitucional, inicialmente se dictó una Ley Orgánica (1/1980) del Consejo General del Poder Judicial, dada la necesidad de poner en funciona-

men de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.¹⁰⁹

La naturaleza del Consejo General del Poder Judicial es la de un órgano autónomo del Poder Judicial en todo el territorio español, con atribuciones de gobierno y administración para todos los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, con subordinación a él, ejercen sus funciones las salas de gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los tribunales superiores de justicia, así como el resto de los órganos jurisdiccionales con atribuciones gubernativas en sus respectivos ámbitos orgánicos (presidentes de los tribunales y audiencias, jueces decanos, juntas de jueces y jueces).¹¹⁰

El artículo 122 constitucional (apartado 3) dispuso que el Consejo General del Poder Judicial estuviera integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidiría, y por veinte miembros nombrados por el rey para ejercer un periodo de cinco años. De estos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos establecidos por la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.¹¹¹

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, el Consejo General del Poder Judicial tiene como competencias fundamentales los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de jueces y magistrados. Sistemáticamente, una parte de la doctrina ha agrupado las competencias del Consejo como sigue:¹¹²

1. Para garantizar la independencia de los jueces:

- Decisiones relativas al estatuto profesional.
- Potestad disciplinaria.
- Amparo de la independencia.

miento el Tribunal Constitucional, ya que según la propia norma fundamental, dos de sus miembros debían ser propuestos por el Consejo. Cfr. Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., p. 60.

¹⁰⁹ Artículo 122 de la Constitución Española.

¹¹⁰ Consejo General del Poder Judicial, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., p. 6.

¹¹¹ Sobre este aspecto puede consultarse: Terol Becerra, Manuel, “Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 58 y 59, 2003-2004, p. 645.

¹¹² Delgado Martín, Joaquín, *El Consejo General del Poder Judicial, en 25 preguntas*, CGPJ, p. 24, disponible en: <http://www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/2010/archivos/320/GetDoc.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

2. Sobre la organización y funcionamiento del sistema judicial:
 - Inspección de órganos judiciales.
 - Quejas sobre el funcionamiento del sistema de justicia.
 - Potestad reglamentaria externa.
 - Elaboración de informes sobre normas jurídicas en la materia.
 - Refuerzo a órganos judiciales.
3. En la relación con otras instituciones del Estado:
 - Nombramiento de altos cargos.
 - Memoria anual ante el Parlamento.
 - Iniciativa para que otras instituciones adopten medidas.
4. Sobre la organización y funcionamiento interno:
 - Potestad reglamentaria interna.
 - Nombramiento de secretario general y órganos técnicos.
 - Presupuesto del Consejo.
5. Otras competencias previstas por la ley.

Si bien el Consejo realiza funciones de naturaleza administrativa-gubernativa y de régimen interior del Poder Judicial, el gobierno interno de los juzgados y tribunales corresponde a las salas de gobierno del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los distintos tribunales superiores de justicia, sin perjuicio de las funciones que corresponden a los presidentes de dichos tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales con respecto a su propio ámbito orgánico. No obstante, el Consejo ejerce la función revisora de las actuaciones llevadas a cabo por estos órganos de gobierno.

Las obligaciones del Consejo se extienden a las cuestiones que afectan al gobierno y administración interna del Poder Judicial: el nombramiento y ascenso de jueces y magistrados, junto a las situaciones administrativas, licencias, permisos, prohibiciones e incompatibilidades; la inspección de juzgados, tribunales y el régimen disciplinario judicial. Además de tales competencias, se encuentra a cargo del Consejo la selección y formación de los jueces, así como la mejora de la calidad de la justicia, en cuanto presupuesto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Las competencias del Consejo General del Poder Judicial han sido precisadas y agrupadas por el propio Consejo, en nueve grandes áreas:¹¹³

1. Nombramientos reglados y discrecionales.
2. Inspección de los juzgados y tribunales.
3. Régimen disciplinario judicial.
4. Formación judicial.
5. Potestad reglamentaria.
6. Publicación de las sentencias.
7. Función consultiva.
8. Mejora de la calidad de la justicia.
9. Relaciones internacionales.

Las atribuciones competenciales del Consejo General del Poder Judicial español a que hemos hecho referencia¹¹⁴ se encuentran previstas por los artículos 107 a 110 de la Ley Orgánica 6/1985 (denominados “de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial”), mientras que su estructura es regulada en el numeral 122, que establece como órganos del Consejo, los siguientes:

1. Presidente.
2. Vicepresidente.
3. Pleno.
4. Comisiones (generalmente integradas por cinco vocales):
 - Permanente.
 - Disciplinaria.
 - De Calificación.
 - De Igualdad.

Además, la Ley Orgánica prevé la posibilidad de que, por reglamento, el Consejo General del Poder Judicial establezca las comisiones y delegacio-

¹¹³ Sitio de internet del Consejo General del Poder Judicial, disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Informacion_Institucional/Que_es_el_CGPJ/Funciones___/Funciones (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹¹⁴ En torno a este aspecto puede consultarse Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., pp. 101-134; también Fernández-Miranda Campoamor, Carmen, “El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, del 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 38, 1994, pp. 53-62; Esquinca Muñoa, César, *Consejo de la Judicatura. Experiencia comparada*, México, Porrúa, 2010, p. 9, y Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op. cit., cap. I, apartado 3.

nes que estime oportunas, verbigracia: Comisión de Estudios e Informes, Comisión Presupuestaria, Comisión de Escuela Judicial, Comisión de Relaciones Internacionales, etcétera.¹¹⁵

2. *El Consejo Superior de la Judicatura en Colombia*

Una experiencia más reciente a la que se ha tenido en España con el Consejo General del Poder Judicial la constituye el caso colombiano, en donde el Consejo Superior de la Judicatura se introdujo en el ordenamiento constitucional nacional a partir de la nueva carta política de julio de 1991.

La creación del Consejo colombiano en el ordenamiento constitucional y legal tuvo como principales influencias a los modelos italiano del Consejo Superior de la Magistratura (1958) y español del Consejo General del Poder Judicial (1978), además de la notable recepción del pensamiento del doctor Héctor Fix-Zamudio, distinguido procesalista y constitucionalista mexicano, promotor iberoamericano del acceso a la justicia y del derecho procesal constitucional.¹¹⁶

La doctrina reconoce que antes de la implementación normativa del Consejo Superior de la Judicatura ya existía una larga y a veces contradictoria evolución respecto de los instrumentos de gobierno y administración de los tribunales judiciales.¹¹⁷

Para algunos especialistas, el Constituyente colombiano de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura para hacer frente a la crisis en la administración de justicia, la cual se evidenciaba en una total ausencia de políticas estatales de desarrollo para la justicia, deficiencia en la asignación de recursos y falta de autonomía en la ejecución de éstos.¹¹⁸

De tal manera, el Consejo Superior de la Judicatura tuvo como objetivo garantizar el autogobierno del Poder Judicial, y ejercer funciones adminis-

¹¹⁵ Delgado Martín, Joaquín, *El Consejo General del Poder Judicial, en 25 preguntas, cit.*, p. 41.

¹¹⁶ Ortiz Gutiérrez, Julio César, “El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. La paulatina consolidación de un mandato constituyente”, *Elementos de Juicio. Revista de Temas de Constitucionales*, Bogotá, año II, núm. 5, abril-junio de 2007, p. 106.

¹¹⁷ Sobre la evolución judicial en Colombia y los precedentes del Consejo Superior de la Judicatura, véase Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura, cit.*, cap. II, apartado I, inciso d. Asimismo, Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *El Poder judicial en el ordenamiento mexicano, op. cit.*, p. 60. Sugerimos también: Planas, Pedro, “El Consejo de la Magistratura en América Latina (anotaciones para un estudio comparativo)”, *Revista del Foro*, Lima, año LXXXVI, núm. 2, junio-diciembre de 1998, p. 49.

¹¹⁸ Escobar Araujo, José Alfredo, “La justicia hacia el siglo XXI”, *Revista Judicial*, Bogotá, edición 3, diciembre de 2006, p. 24.

trativas y judiciales de la mayor trascendencia y asegurar la transparencia y objetividad en la selección de las magistraturas y las judicaturas.¹¹⁹

Con la creación del Consejo Superior de la Judicatura la Constitución colombiana de 1991 buscó incorporar en los cánones supremos el principio de autonomía del juez y de la rama judicial. Con el propósito de darle eficacia a esa autonomía, fue necesario romper con un esquema en el cual la justicia dependía del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia para efectos de organización estructural y humana, desempeño presupuestal y financiero, así como para la reglamentación de los procedimientos judiciales.¹²⁰

Algunos tratadistas opinan que cuando la Constitución de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura atendió una urgencia institucional que otros países, como los Estados Unidos y varios europeos, habían resuelto muchas décadas atrás. Se trataba de la autonomía de la justicia, que implicaba entregar a la rama judicial la responsabilidad de pensar en su estructura, políticas y desarrollo. En tal dirección, resultaba importante que los grandes proyectos de la justicia quedaran integrados al Plan de Desarrollo, sin las reducciones o juicios de conveniencia gubernamentales o de la política práctica.¹²¹

El régimen constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura se encuentra previsto en lo dispuesto por los artículos 254 a 257 de la Constitución Política (título VIII, capítulo 7) y por los artículos 75 a 122 (título IV) de la Ley 270 de 1996, llamada “estatutaria de la administración de justicia”.

La naturaleza del Consejo Superior de la Judicatura es la de un organismo constitucional creado directamente por la carta política y desarrollado en disposiciones legislativas de rango especial; en este sentido, se trata de una figura según la cual al interior de la rama judicial pueden existir órganos con configuración jurídica completa; es decir, con autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa.¹²²

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ Torres Corredor, Hernando, “La autonomía de la rama judicial. Los atributos del servicio de justicia y el Consejo Superior de la Judicatura”, *Revista Judicial*, Bogotá, edición 4, marzo de 2007, p. 6.

¹²¹ Cáceres Corrales, Pablo J., “Las remuneraciones y la política laboral en la rama judicial”, *Revista Judicial*, *op. cit.* (edición 4), p. 27.

¹²² Consejo Superior de la Judicatura, *Información General*, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/corporacion/informacion-general> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Así, el Consejo Superior de la Judicatura en Colombia es un órgano creado por la Constitución en un rango especial, ya que cuenta con autonomía patrimonial y administrativa, así como en sus funciones, otorgándole el nivel orgánico que tienen otras cortes, pero con funciones y atribuciones especiales.¹²³

La Constitución Política de Colombia dispone, en su artículo 254, que el Consejo se conforma por dos salas:¹²⁴

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un periodo de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, una por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, compuesta por siete magistrados elegidos por el Congreso Nacional para un periodo de ocho años, provenientes de ternas enviadas por el gobierno.

Como puede advertirse, el Consejo Superior de la Judicatura constituye un órgano integrado por dos salas de origen diverso, que cuentan con funciones constitucionales diferentes; además, el Consejo está habilitado para *crear Consejos Seccionales*, participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y dictar reglamentos constitucionales de naturaleza residual y complementaria de la ley.¹²⁵

La Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reconoce en su artículo 79 el funcionamiento del Consejo en una sala plena, con funciones administrativas internas y externas, como son las de adoptar el informe anual que será presentado al Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia, la adopción del plan de desarrollo de la rama judicial, la potestad reglamentaria de la ley y la de su complementación en el caso de los reglamentos previstos para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.¹²⁶

Las atribuciones y funciones del Consejo están previstas en los numerales 256 y 257 de la Constitución Política Nacional, así como 85 y 112 de la ley 270 de 1996. El primero de los artículos mencionados dispone que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, las atribuciones siguientes:

¹²³ Esquina Muñoa, César, *Consejo de la Judicatura. Experiencia comparada*, cit., p. 20.

¹²⁴ Artículo 224 de la Constitución Política de Colombia.

¹²⁵ Ortiz Gutiérrez, Julio César, “El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. La paulatina consolidación de un mandato constituyente”, cit., p. 107.

¹²⁶ Consejo Superior de la Judicatura, *Información General*, cit., apartado “antecedentes”.

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar, que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial, que deberá ser remitido al gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
7. Las demás que señale la ley.

El artículo 257 de la Constitución dispone que, con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las funciones siguientes:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.
3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
5. Las demás que señale la ley.

Como lo mencionamos, los artículos 85 y 112 de la ley 270 de 1996 desarrollan con mayor detalle cada una de las atribuciones y funciones conferidas, de forma general al Consejo Superior de la Judicatura y, en específico a cada una de sus Salas.

Respecto a la estructura orgánica del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Administrativa se integra de la manera siguiente:

1. Presidencia.
 - Oficina de comunicaciones.
 - Relatoría.
2. Secretaría Ejecutiva.
3. Oficina de Asuntos Internacionales y Asesoría para la Rama Judicial.
4. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
5. Unidades:
 - Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.
 - Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
 - Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles.
 - Unidad de Administración de la Carrera Judicial.
 - Unidad de Auditoría.
 - Unidad de Registro Nacional de Abogados.
 - Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).
 - Unidad de Seguridad.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a su vez, se integra por los órganos que se enlistan:

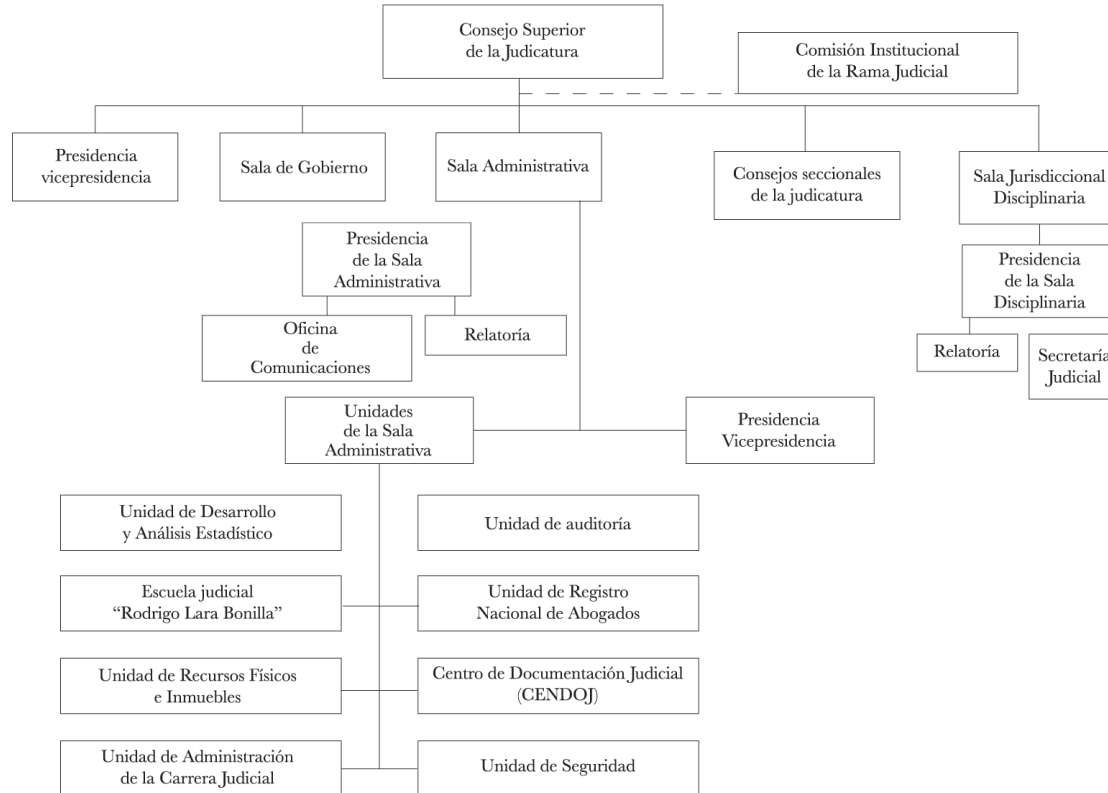
- Presidencia.
- Secretaría Judicial.
- Relatoría.

A manera de ilustración, a continuación se presenta un esquema del organigrama del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia:¹²⁷

¹²⁷ Organigrama propio, basado en el mostrado en la página de internet del Consejo Superior de la Judicatura, disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/corporacion/organigrama> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

ESQUEMA 1

ORGANIGRAMA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA EN COLOMBIA



Dejando hasta aquí por el momento la reflexión acerca del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia, procederemos a estudiar a su similar institucional en la nación argentina.

3. *El Consejo de la Magistratura en Argentina*

Este órgano judicial se incorporó a nivel nacional (ya existía en diversas provincias) al ordenamiento constitucional argentino en 1994 como producto de un acuerdo entre los dos grandes partidos políticos.¹²⁸ No obstante el desarrollo legislativo de esta figura jurídica, su puesta en funcionamiento demoró hasta 1998, bajo presión del Fondo Monetario Internacional, que sujetó el otorgamiento de un préstamo al establecimiento efectivo del Consejo de la Magistratura.¹²⁹

Los argumentos para el surgimiento del Consejo de la Magistratura en Argentina se encuentran en el contexto histórico-político de ese país, en el que, de acuerdo con Enrique Hidalgo, la Magistratura Judicial provenía de un periodo de escaso prestigio, desde el gobierno militar (1976-1983), cuando —salvo excepciones— no hubo en ella un freno a los abusos del gobierno de facto, aun ante graves violaciones a los derechos humanos.¹³⁰

Para la década de los noventa, los jueces federales y la Corte Suprema fueron objeto de severas críticas por su falta de imparcialidad en los casos que interesaban al gobierno o de relevancia económica; por tanto, el desprestigio generalizado dio fundamento político a quienes creían que era necesario un cambio y, en este sentido, la incorporación del Consejo de la Magistratura fue un elemento ponderado.¹³¹

En el debate de la reforma constitucional de 1994 se justificaron las modificaciones atinentes al Poder Judicial de la Nación, en la intención de mejorar la imagen pública de la administración de justicia, deteriorada por el cuestionamiento a la falta de independencia de los jueces y la ineficaz prestación del servicio.¹³²

¹²⁸ Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, cit., cap. II, apartado 3, inciso f.

¹²⁹ Pásara, “La experiencia comparada de los consejos”, cit., p. 118.

¹³⁰ Hidalgo, Enrique, voz: “Consejo de la Magistratura”, *Diccionario de términos parlamentarios*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, disponible en: <http://www.diputados.gob.ar/secparl/icap/publicaciones/glosario/C/consejoMagistratura.html> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹³¹ *Idem*.

¹³² Consejo de la Judicatura Federal, *La judicatura en Iberoamérica*, México, CJF-Cumbre Judicial Iberoamericana, p. 9, libro electrónico disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=c62ae4fb-b43d-4c81-bc38-7397017e7a1c&groupId=10124 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Además de las finalidades indicadas, el nacimiento del Consejo de la Magistratura tenía también un doble objetivo, consistente en recortar algunas de las facultades de la cuestionada Corte Suprema de Justicia y, a la vez, restarle influencia al presidente en la selección y promoción de los jueces federales.¹³³

Sin embargo, la incorporación constitucional del Consejo de la Magistratura fue objetada por tratarse de un elemento ajeno a la tradición judicial argentina, que provenía de un sistema en el que el Poder Judicial no tenía independencia de los poderes políticos ni un diseño de carácter republicano. En particular, se le cuestionó por ser una institución extraña frente al tradicional sistema argentino de control judicial difuso de constitucionalidad de fuente norteamericana.¹³⁴

La normativa constitucional argentina previó el régimen del Consejo de la Magistratura en su artículo 114, en el cual dispuso que el Consejo sería regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, y tendría a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

La ley 24.937, del 30 de julio de 1999, es la encargada de reglamentar al Consejo de la Magistratura, y en su artículo 1o. estatuye que éste es un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación, que ejerce la competencia prevista constitucionalmente por el ya citado numeral 114.

La carta fundamental dispone también que la integración del Consejo de la Magistratura sea periódica, de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.¹³⁵

Según lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la ley 24.937, el Consejo se integra por trece miembros: tres jueces del Poder Judicial; seis legisladores; dos representantes de los abogados de matrícula federal; un representante del Poder Ejecutivo, y un representante del ámbito académico y científico. Por cada miembro titular se elige un suplente; duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos por una vez con intervalo de un periodo.¹³⁶

¹³³ Pellet Lastra, Arturo, *La versión argentina del Consejo de la Magistratura y del Jury de enjuiciamiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Corte de Constitucionalidad República de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, p. 95.

¹³⁴ Consejo de la Judicatura Federal, *La Judicatura en Iberoamérica*, op. cit., p. 9.

¹³⁵ Artículo 114 de la Constitución Política de Argentina.

¹³⁶ Compilación de datos tomados de la información general proporcionada por el Consejo de la Magistratura, disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/>

El Consejo de la Magistratura cuenta, para su funcionamiento, con cuatro comisiones permanentes. Ellas son:¹³⁷

1. Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Se integra por tres jueces, tres diputados, el representante del Poder Ejecutivo y el representante del ámbito académico y científico.
2. Comisión de Disciplina y Acusación. Compuesta por un representante de los abogados de la matrícula federal, dos senadores, dos diputados, dos jueces, el representante del ámbito académico y científico y el representante del Poder Ejecutivo.
3. Comisión de Administración y Financiera. Formada de la manera siguiente: dos diputados, un senador, dos jueces, un representante de los abogados de la matrícula federal y el representante del Poder Ejecutivo.
4. Comisión de Reglamentación. Con la composición siguiente: dos jueces, un diputado, un senador, un abogado y el representante del ámbito académico y científico.

Las atribuciones que posee el Consejo de la Magistratura se encuentran previstas en el artículo 114 de la Constitución Política Nacional, son las siguientes:

1. Seleccionar, mediante concursos públicos, a los postulantes de las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

ique-es-el-consejo y de los artículos 2o. y 3o. de la ley 24.937 (última fecha de consulta: 23 de julio de 2015).

¹³⁷ Artículo 12 de la ley 24.937.

Además de la Presidencia, la Vicepresidencia, el Pleno y las cuatro comisiones antes mencionadas, el Consejo de la Magistratura cuenta con los órganos auxiliares siguientes:

1. La Secretaría del Consejo, a cargo del secretario general, que presta asistencia directa al presidente, al vicepresidente, al plenario, y a las comisiones del Consejo. Tiene a su cargo las funciones que se le deleguen.¹³⁸
2. La Oficina de Administración y Financiera, a cargo del administrador general del Poder Judicial, quien tiene entre sus obligaciones el prestar asistencia directa al presidente del Consejo, a la Comisión de Administración y Financiera y a las demás que se la requieran, entre otras.¹³⁹
3. El Cuerpo de Auditores del Poder Judicial de la Nación, a cargo de un secretario designado por el plenario a propuesta del presidente del Cuerpo, quien practica las auditorías y control de gestión de los órganos de la administración de justicia que determina el propio Consejo y colabora con las cámaras de apelaciones y/o jueces de primera instancia cuando éstos lo requieran al Consejo, en la instrucción de sumarios que por su complejidad o extensión así lo ameriten.¹⁴⁰

A manera de conclusión de este apartado, en la tabla que a continuación se presenta se sintetizan los datos más relevantes:

TABLA 1
 DATOS GENERALES DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA
 EN ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA

	<i>España</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>
Denominación	Consejo General del Poder Judicial	Consejo Superior de la Judicatura	Consejo de la Magistratura
Naturaleza	Órgano de Gobierno del Poder Judicial.	Órgano al que le corresponde la administración de la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria.	Órgano encargado de la selección de los magistrados y de la administración del Poder Judicial.

¹³⁸ Artículo 36 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

¹³⁹ *Ibidem*, artículos 39-41.

¹⁴⁰ *Ibidem*, artículos 42 y 43.

	<i>España</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>
Año de creación constitucional	1978	1991	1994
Integración y modo de designación	Presidente del Tribunal Supremo, designado a propuesta del CGPJ, veinte vocales designados por el rey, a propuesta del Congreso, de los Diputados y el Senado, de los cuales doce jueces y magistrados de todas las categorías y ocho abogados y juristas.	Sala administrativa: seis magistrados electos: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. Sala Jurisdiccional Disciplinaria: siete magistrados electos por el Congreso Nacional de ternas del gobierno.	Trece miembros: tres jueces del Poder Judicial; seis legisladores; dos representantes de los abogados de matrícula federal; un representante del Poder Ejecutivo, y un representante del ámbito académico y científico.
Total de jueces	Doce	Trece	Tres
Duración	Cinco años	Ocho años	Cuatro años
Funcionamiento	Pleno, Comisiones: Permanente. Disciplinaria. Calificación. Igualdad. Comisiones y delegaciones que se estimen oportunas, verbigracia: Comisión de Estudios e Informes. Comisión Presupuestaria. Comisión de Escuela Judicial. Comisión de Relaciones Internacionales, etcétera.	Pleno, dos Salas Consejos seccionales.	Pleno, Comisiones: Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Comisión de Disciplina y Acusación. Comisión de Administración y Financiera. Comisión de Reglamentación.
Carrera judicial	Selección, formación, nombramiento, perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas de jueces y magistrados. Propuestas de nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo y presidentes de tribunales.	Administrar la carrera judicial y proponer a la Corte Suprema y al Consejo de Estado los candidatos para vacantes en esos órganos y para magistrados de tribunales.	Seleccionar mediante concursos públicos a postulantes a magistrados inferiores. Propuestas en terna vinculante para nombramientos de magistrados de tribunales inferiores.

	<i>España</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>
Administración	Inspección de juzgados y tribunales. Publicación oficial de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Informe anual sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo y tribunales. Opinar sobre leyes y disposiciones generales en materia de justicia. Expedir reglamentos.	Planeación y política de la Rama Judicial. Elaborar proyecto de presupuesto de la Rama Judicial y ejecutarlo. Fijar división territorial, crear, ubicar, redistribuir y suprimir despachos judiciales. Dictar reglamentos. Proponer proyectos de ley.	Administrar recursos y ejecutar presupuesto de administración de justicia. Dictar reglamentos sobre organización judicial.
Disciplina	Respecto de jueces y magistrados.	Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial y los abogados inscritos en el registro nacional.	Respecto a magistrados. Decide la apertura del procedimiento para la remoción de dichos funcionarios.

II. NORMATIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA

En el apartado que nos ocupa haremos alusión a los instrumentos normativos que rigen la actuación de los consejos de la judicatura en los países estudiados y guían la puesta en marcha de los procedimientos de responsabilidad administrativa como elementos esenciales que concretan el ejercicio de la facultad disciplinaria objeto de nuestro análisis.

1. *Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en España*

A. *Disposiciones constitucionales*

En España, la Constitución general contiene diversas disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos en general y de los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial en lo particular.

La supremacía constitucional y legal, así como la sujeción tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos a la propia carta fundamental y al resto de los ordenamientos jurídicos, se prevé en el artículo 9o. (apartado 1) de la Constitución.

El control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa por parte de los tribunales se establece en el artículo 106 constitucional, que a la vez estatuye que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, “siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

En materia de responsabilidad de jueces y magistrados, el título VI constitucional está dedicado al Poder Judicial, y señala (en su artículo 117) que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, “responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”.

A manera de protección o garantía de la independencia judicial, el mismo artículo 117 constitucional dispone que los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

Otro de los artículos aplicables en cuanto a responsabilidad judicial es el 121 de la Constitución española, que hace referencia a que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

En cuanto al régimen disciplinario de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, el artículo 122 de la Constitución preceptúa que la Ley Orgánica se encargará de estatuirlo, al igual que el régimen de incompatibilidades y demás funciones de dicho órgano.

En materia de impedimentos (como causales de responsabilidad) a que están sujetos los jueces y magistrados, la Constitución (en su numeral 127) establece que dichos servidores públicos, así como los fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos; adicionalmente, delega a la ley la determinación del sistema y modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales y del régimen de incompatibilidades de los miembros del Poder Judicial, y destaca que éste deberá asegurar la total independencia de estos últimos.

B. *Disposiciones legales*

En el orden legal, la Ley Orgánica 6/1985 regula la responsabilidad de los jueces y magistrados, así como el procedimiento de responsabilidad administrativa.

En su numeral 1, retoma la disposición constitucional que determina que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

La Ley Orgánica 6/1985 reconoce, en sus artículos 5o. y 7o., respectivamente, que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales (5.1), y que los derechos y libertades reconocidos por la Constitución vinculan en su integridad a todos los jueces y tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos (7.1).

Además, la misma norma preceptúa, en su numeral 15 (en consonancia con el artículo 117 constitucional), que los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley, mientras que el diverso artículo 16 establece que los jueces y magistrados responderán penal y civilmente en los casos y en la forma determinada en las leyes, y disciplinariamente de conformidad con lo establecido en esa propia ley.

Los artículos 127 y 133 hacen referencia a las competencias del Consejo General del Poder Judicial y de su comisión disciplinaria, en torno al conocimiento de los expedientes disciplinarios y la imposición de sanciones de jueces y magistrados.

El mismo ordenamiento legal en sus artículos 414 a 427, se encarga de regular la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, de la manera siguiente:

El catálogo de faltas administrativas o disciplinarias es comprendido por los preceptos 416, 417 y 418 de la Ley Orgánica 6/1985; los dispositivos aluden a la gravedad de las conductas reprochables, las clasifica en muy graves, graves y leves. Sólo de manera ilustrativa enunciamos algunas de las infracciones administrativas reprochables. A mayor abundamiento, remitimos a los artículos legales mencionados.

Entre las faltas muy graves se encuentran:

1. El incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución.
2. La afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio.
3. La provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que el juez o magistrado desempeñe el cargo, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional.
4. La intromisión, mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado.
5. La inobservancia del deber de abstención a sabiendas de que concurre alguna de las causas legalmente previstas.
6. La desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales.
7. El abandono de servicio o la ausencia injustificada y continuada, por siete días naturales o más, de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado.
8. Faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas.
9. La revelación por el juez o magistrado de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de éste, cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona.
10. El abuso de la condición de juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales.
11. La ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales.
12. La absoluta y manifiesta falta de motivación de las resoluciones judiciales que la precisen, siempre que la falta haya sido apreciada en resolución judicial firme.

Algunas de las faltas graves consisten en:

1. La falta de respeto a los superiores en el orden jerárquico, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad.
2. Dirigir a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de juez, o sirviéndose de esta condición.
3. El exceso o abuso de autoridad, o falta grave de consideración respecto de los ciudadanos, instituciones, secretarios, médicos forenses o del resto del personal al servicio de la administración de justicia,

de los miembros del Ministerio Fiscal, abogados y procuradores, graduados sociales y funcionarios de la policía judicial.

4. La utilización en las resoluciones judiciales de expresiones innecesarias o improcedentes, extravagantes o manifiestamente ofensivas o irrespetuosas desde el punto de vista del razonamiento jurídico.
5. Revelar el juez o magistrado y fuera de los cauces de información judicial establecidos, hechos o datos de los que conozcan en el ejercicio de su función o con ocasión de ésta cuando no constituya la falta muy grave del apartado 12 del artículo 417 de la Ley Orgánica.
6. El abandono del servicio o la ausencia injustificada y continuada por más de tres días naturales y menos de siete de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado.
7. El retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de los procesos o causas de que conozca el juez o magistrado en el ejercicio de su función, si no constituye falta muy grave.
8. El incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realicen el Consejo General del Poder Judicial, el presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los tribunales superiores de justicia o salas de gobierno, o la obstaculización de sus funciones inspectoras.
9. Adoptar decisiones que con manifiesto abuso procesal generen ficticios incrementos del volumen de trabajo en relación con los sistemas de medición fijados por el Consejo General del Poder Judicial.
10. Obstaculizar las labores de inspección.

Entre las faltas leves destacan:

1. La falta de respeto a los superiores jerárquicos cuando no concurren las circunstancias que calificarían la conducta de falta grave.
2. La desatención o desconsideración con iguales o inferiores en el orden jerárquico, con los ciudadanos, los miembros del Ministerio Fiscal, médicos forenses, abogados y procuradores, graduados sociales, con los secretarios o demás personal que preste servicios en la Oficina Judicial, o con los funcionarios de la policía judicial.
3. El incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución en cualquier clase de asunto que conozca el juez o magistrado.
4. La ausencia injustificada y continuada por más de un día natural y menos de cuatro de la sede del órgano judicial en que el juez o magistrado se halle destinado.

La Ley Orgánica 6/1985 enumera (en su artículo 420) las sanciones aplicables a los jueces y magistrados por las faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos. Tales sanciones son:¹⁴¹

1. Advertencia.
2. Multa de hasta 6,000 euros.
3. Traslado forzoso a juzgado o tribunal con sede separada, al menos, en 100 kilómetros de aquella en que estuviera destinado.
4. Suspensión de hasta tres años.
5. Separación.

Los artículos 421 y 422 de la ley disponen, en ese orden, los órganos competentes para la aplicación de las sanciones y la forma en que habrán de ejecutarse.

El inicio del procedimiento disciplinario, así como cada una de sus fases, se contemplan en los artículos 423 y 425 de la Ley Orgánica, mientras que los numerales 424, 425 bis, 426 y 427 regulan, respectivamente, lo concerniente a la suspensión provisional del expedientado, las reglas de abstención y recusación, la anotación de sanciones disciplinarias y la cancelación de las mismas.

C. Disposiciones reglamentarias

El reglamento de organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial prevé, en sus artículos 148 a 156, las disposiciones concernientes a la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados y, esencialmente remite a la Ley Orgánica (en lo que ya hemos descrito) para el trámite del procedimiento respectivo (artículo 153).

2. Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en Colombia

A. Disposiciones constitucionales

En Colombia, la Constitución Política trata (en sus artículos 6o., 90, 91, 92, 122, 124, 127, 230 y 256) de la responsabilidad de los servidores públi-

¹⁴¹ El mismo numeral establece la correlación entre la gravedad de la falta y la sanción a imponer. Así, ordena que las faltas leves sólo pueden sancionarse con advertencia o multa de hasta 50 mil pesetas o con ambas; las graves con multa de 50 mil una a 500 mil pesetas, y las muy graves con suspensión, traslado forzoso o separación.

cos y del Estado en el ejercicio de sus atribuciones, así como el derecho que asiste a cualquier persona para solicitar las sanciones correspondientes (penal o disciplinaria) según la naturaleza de las conductas infractoras.

La carta fundamental dispone (en el numeral 6) que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución Política y las normas legales, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, la norma suprema estatuye (artículo 90) que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, y que en el supuesto de que tales daños hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Los numerales 91 y 92 constitucionales aluden tanto a la hipótesis en que se infrinja manifiestamente un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, en cuyo caso el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta,¹⁴² como al derecho de cualquier persona natural o jurídica para solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

En delegación a la normatividad secundaria, el artículo 124 de la Constitución Política dispone que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Finalmente, el artículo 230 constitucional señala que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, y el numeral 256 establece la atribución del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales para examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión.

B. *Disposiciones legales*

El marco jurídico disciplinario en Colombia, encargado de controlar el comportamiento administrativo de los servidores públicos, es la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, que establece los principios, la competencia, los términos, la naturaleza de la acción disciplinaria, las faltas y las sanciones para castigar estas conductas.¹⁴³

¹⁴² Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden (artículo 91 constitucional, párrafo 2).

¹⁴³ Ruiz Orejuela, Wilson, *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*, Bogotá, ECOE Ediciones, 2010, p. 364.

La ley 734 de 2002 se caracteriza por reunir en su contenido las disposiciones concernientes a la disciplina de la totalidad de los servidores públicos en Colombia y reconoce como titular de la potestad disciplinaria al Estado (artículo 1o.), y si bien esta norma concede poder disciplinario preferente a la Procuraduría General de la Nación (artículos 2o. y 3o.), de igual forma establece como titular de la acción disciplinaria, en los eventos de los funcionarios judiciales, a la jurisdicción disciplinaria; es decir, al Consejo Superior de la Judicatura, que es competente para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la Rama Judicial, salvo los que tengan fuero constitucional.

Este ordenamiento jurídico reconoce el principio de legalidad, al disponer que los servidores públicos sólo podrán ser investigados y sancionados por comportamientos que se encuentren descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización (artículo 4o.). Asimismo, reconoce el derecho a un debido proceso por parte del sujeto disciplinable, que deberá ser investigado por un funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos del propio código (artículo 6o.).

La Ley 734 de 2002 determina principios esenciales para la defensa del servidor público sujeto a un procedimiento disciplinario (reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, gratuidad de la actuación disciplinaria, celeridad, favorabilidad, igualdad ante la ley, etcétera), y fija una función de carácter preventivo y correctivo de la sanción disciplinaria, a fin de garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

Como garantía de la función pública, el Código Disciplinario Único ordena que todo servidor público, para salvaguardar la moralidad pública, la transparencia, la objetividad, la legalidad, la honradez, la lealtad, la igualdad, la imparcialidad, la celeridad, la publicidad, la economía, la neutralidad, la eficacia y la eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes (artículo 22).

Señala, asimismo, que la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclu-

sión de responsabilidad contempladas en ese mismo ordenamiento, constituye falta disciplinaria y da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente (artículo 23).

En el numeral 33, el Código Disciplinario Único establece los derechos de todo servidor público, mientras que los deberes a que están sujetos se encuentran previstos en el artículo 34, las prohibiciones, en el 35, y las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de interés se enumeran en los artículos 36 a 41.¹⁴⁴

Las faltas disciplinarias se clasifican en gravísimas, graves y leves; los criterios para determinar la gravedad o levedad de una falta se enlistan en el dispositivo 43 de la ley 734 de 2002.

Dicho ordenamiento refiere las sanciones aplicables a las faltas administrativas (artículo 44), y van desde la destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; la suspensión, para las faltas graves culposas; la multa para las faltas leves dolosas, hasta la amonestación escrita para las faltas leves culposas.¹⁴⁵

Los derechos del investigado se prevén en el artículo 92 de la ley 734 de 2002; las clases de recursos o medios de impugnación y sus formalidades se prevén en el numeral 110, mientras que los medios de prueba se establecen en el artículo 130.

La descripción del procedimiento ordinario se contempla en los artículos 150 a 171; adicionalmente, se prevé un procedimiento verbal estatuido por los dispositivos 175 a 181, y, de manera específica, el régimen disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial compone el título XII de la ley, y se integra por los numerales 193 a 224.

C. Disposiciones reglamentarias

El Reglamento Interno de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a la fecha no ha sido expedido, por lo cual las disposiciones aplicables son las contenidas en la ley 734 de 2002.

¹⁴⁴ El Código Disciplinario Único contempla cuarenta deberes, 35 prohibiciones y varias inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de interés, los cuales constituyen causales de responsabilidad administrativa, razón por la cual resulta importante su conocimiento, y para su consulta remitimos a los numerales mencionados en el cuerpo de este trabajo.

¹⁴⁵ La definición, límites y criterios para la graduación de las sanciones se comprenden en los artículos 45 a 47 del Código Disciplinario Único.

3. *Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre responsabilidad judicial en Argentina*

A. *Disposiciones constitucionales*

La Constitución Política de Argentina es parca en cuanto al tratamiento de la responsabilidad de las autoridades del Estado. Tratándose de la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, el artículo 110 dispone que los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la nación conservarán sus empleos mientras dure su *buena conducta*.

El Consejo de la Magistratura goza de facultades disciplinarias sobre los magistrados del Poder Judicial (artículo 114.4), y para decidir la apertura del procedimiento de remoción de dichos funcionarios, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente (artículo 114.5).

La remoción de juzgadores no corresponde al Consejo de la Magistratura, sino a un jurado de enjuiciamiento, integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal. Las causales de remoción se contemplan en el artículo 53 constitucional (por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes), y el funcionamiento del jurado de enjuiciamiento se establece en la ley 24.937, denominada Ley del Consejo de la Magistratura (artículo 115).¹⁴⁶

B. *Disposiciones legales*

La norma legal 24.937 del Consejo de la Magistratura contiene las atribuciones de ese organismo, entre las que se cuenta la aplicación de sancio-

¹⁴⁶ La implementación —en 1994— del jurado de enjuiciamiento en Argentina atendió a dos razones, una de carácter político y otra histórica. La primera de ellas consistió en que el juicio político en manos de los representantes populares no había podido cumplir los fines que inspiraron su creación, aunado a que las cámaras legislativas carecían de la agilidad necesaria para poner en movimiento el pesado mecanismo de juicio político. La segunda razón radicó en que durante más de 140 años de vida argentina sólo habían sido destituidos quince magistrados, es decir, un promedio de uno cada catorce años. Por estos motivos, se prefirió el procedimiento más ágil del jurado de enjuiciamiento, que ya tenía antecedentes en la nación argentina. El jurado de enjuiciamiento y el Consejo de la Magistratura son regulados por la misma ley reglamentaria, lo cual tiene sentido si se quiere organizar un mecanismo de remoción bien articulado, en el que ambos organismos desarrollen una tarea sincronizada. Las causales para promover y tramitar el enjuiciamiento de un magistrado son las mismas que para un juicio político (mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones, crímenes comunes, etcétera), y el alcance del fallo se limita a la destitución del magistrado acusado. *Cfr.* Ventura, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1998, pp. 243-266.

nes a los magistrados, a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación (artículo 7.12).

Las sanciones disciplinarias que puede imponer el Consejo de la Magistratura son las previstas en el artículo 14, y consisten en advertencia, apercibimiento y multa de hasta un 30% de sus haberes.

Las faltas disciplinarias que enumera el mismo precepto legal son las que se enlistan a continuación:

1. La infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones, establecidas para la magistratura judicial.
2. Las faltas a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados.
3. El trato incorrecto a abogados, peritos, auxiliares de la justicia o litigantes.
4. Los actos ofensivos al decoro de la función judicial o que comprometan la dignidad del cargo.
5. El incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias.
6. La inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento reiterado en su juzgado del horario de atención al público.
7. La falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes, así como de las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

La ley 24.937 establece (en el mismo artículo 14) que el Consejo de la Magistratura, en ejercicio de la potestad disciplinaria, procederá de oficio o ante denuncia que le efectúen otros órganos del Poder Judicial, magistrados, funcionarios o particulares *que acrediten un interés legítimo*, quedando asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias.

El numeral precitado dispone igualmente que, en el ámbito de los recursos, las sanciones disciplinarias que aplique el Consejo de la Magistratura serán apelables en sede judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

C. Disposiciones reglamentarias

El Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura regula las disposiciones particulares concernientes al

trámite de las denuncias contra los magistrados del Poder Judicial de la Nación; así, señala a los sujetos que pueden interponer la denuncia correspondiente, las formalidades de su contenido, los requisitos, el registro pertinente y, en su caso, su desechamiento o acumulación (artículos 2o., 4o., 5o., 6o., 8o. y 9o.).

El título III del reglamento aborda la investigación preliminar, que tendrá por objeto verificar la existencia o inexistencia de algún reproche a un magistrado del Poder Judicial y, según sea el caso, proponer la citación a audiencia del sujeto involucrado, o bien la desestimación de la denuncia (artículos 10 a 19).

La norma reglamentaria trata lo concerniente a la citación a audiencia y desarrollo, la elaboración del dictamen que de las actuaciones se derive y las disposiciones generales del procedimiento (artículos 20 a 26).

En la tabla siguiente presentamos los artículos constitucionales, legales y reglamentarios vinculados con el régimen disciplinario judicial en cada país que venimos estudiando:

TABLA 2
 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS
 SOBRE RESPONSABILIDAD JUDICIAL EN ESPAÑA,
 COLOMBIA Y ARGENTINA

	<i>España</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>
Disposiciones constitucionales	Constitución Política de España Artículos 9o., 106, 117, 121, 122	Constitución Política de Colombia Artículos 6o., 90-92, 122, 124, 127, 230, 256	Constitución Política de Argentina Artículos 110 y 114
Disposiciones legales	Ley Orgánica 6/1985 Artículos 1o., 5o., 7o., 15, 16, 127, 133, 414 a 427	Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único Artículos 1o. a 4o., 6o., 22, 23, 33 a 41, 43 a 47, 92, 110, 130, 150 a 171, 175 a 181, 193 a 224	Ley 24.937, del Consejo de la Magistratura Artículos 7o., 14
Disposiciones reglamentarias	Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial Artículos 148 a 156	No ha sido expedido el reglamento interno de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura	Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura Artículos 1o. a 26

III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA EN LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN ESPAÑA, COLOMBIA Y ARGENTINA

Una vez vistos los aspectos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen la responsabilidad administrativa o disciplinaria en España, Colombia y Argentina, en líneas subsecuentes haremos una revisión de las etapas que integran los procedimientos disciplinarios (formas de inicio, investigación preliminar, audiencia, etapa probatoria y de alegatos, etcétera) para posteriormente permitirnos formular algunas observaciones y comentarios respecto a lo que, bajo nuestra consideración, son las principales fortalezas o debilidades (normativas e institucionales) de los procedimientos en cuestión.

1. *El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en España*

En España, el Poder Judicial se organiza y ejerce sus funciones con arreglo a los principios de unidad e independencia.¹⁴⁷ El gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional de acuerdo con la Constitución y lo previsto en la Ley Orgánica 6/1985; con subordinación a él, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los tribunales superiores de justicia ejercen las funciones que la misma ley les atribuye.

En el ámbito disciplinario, son esos órganos judiciales los que tienen atribuciones para el conocimiento y/o resolución de los procedimientos correspondientes a las conductas cometidas exclusivamente por jueces y magistrados dependientes de ellos,¹⁴⁸ mientras que para el resto de los funcionarios judiciales (secretarios judiciales y los cuerpos de funcionarios al servicio de la administración de justicia),¹⁴⁹ los órganos encargados de la

¹⁴⁷ Véase el artículo 104.1 de la Ley Orgánica 6/1985.

¹⁴⁸ La carrera judicial en el Poder Judicial español consta de tres categorías: magistrado del Tribunal Supremo, magistrado y juez. Confróntese el artículo 299 de la Ley Orgánica 6/1985.

¹⁴⁹ Los secretarios judiciales y los cuerpos de funcionarios al servicio de la administración de justicia dependen del Ministerio de Justicia español, según lo previsto por los artículos 440 y 471 de la Ley Orgánica 6/1985. El Ministerio de Justicia representa el vínculo entre el gobierno y el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, así como con los órganos de gobierno de las comunidades autónomas en las materias de su competencia. De acuerdo con el artículo 37.1 de la Ley Orgánica 6/1985, corresponde al Ministerio de Justicia o al órgano competente de la comunidad autónoma con competen-

incoación y tramitación de expedientes disciplinarios, así como para la imposición de sanciones, son el Ministerio de Justicia y los órganos que determinen las comunidades autónomas con competencias en sus respectivos ámbitos territoriales.¹⁵⁰

Las etapas que integran el procedimiento disciplinario correspondiente a jueces y magistrados podemos integrarlas de la manera siguiente:¹⁵¹

1) *Actuaciones previas e inicio del procedimiento*. El procedimiento disciplinario judicial puede iniciarse tanto por una actuación de oficio de los órganos de gobierno del Poder Judicial —Consejo General del Poder Judicial, Salas de Gobierno y presidentes de los Tribunales—, como por una actuación específica del órgano denominado Servicio de Inspección del propio Consejo.¹⁵²

También puede iniciarse el procedimiento a instancia del Ministerio Fiscal o bien por denuncia, que será objeto de un informe (previa comprobación y valoración) del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, el cual propondrá:¹⁵³ 1) el archivo de plano; 2) la apertura de diligencias informativas, o, 3) la incoación directa de expediente disciplinario.

cias en materia de justicia, proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia. Sobre el Ministerio de Justicia español se encuentra disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982422/Estructura_P/1215198027604/Detalle.html (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁵⁰ Sobre los procedimientos disciplinarios de los secretarios judiciales y los cuerpos de funcionarios al servicio de la administración de justicia pueden verse los artículos 468, 469 y 534 a 540 de la Ley Orgánica 6/1985. Asimismo, pueden consultarse el Real decreto 796/2005, del 10. de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Régimen Disciplinario del Personal al Servicio de la Administración de Justicia, y el Real decreto 1608/2005, del 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

¹⁵¹ La Ley Orgánica 6/1985 prevé una hipótesis bajo la cual no se sigue el procedimiento que aquí se describirá, para la aplicación de sanciones. Es el caso previsto por los artículos 420 a 422 de esa ley, que establecen que la sanción de advertencia podrá imponerse por los presidentes de tribunales y audiencias, ante la comisión de una falta leve, sin más trámites que la audiencia del interesado, previa una sumaria información. Contra la resolución que recaiga, el sancionado podrá interponer, antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, un recurso administrativo, y el denunciante, en su caso, acudir a dicha vía.

¹⁵² García-Alós, Luis Vacas, “Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados”, *Ética del juez y garantías procesales*, Madrid, Manuales de Formación Continuada 24, CGPJ, 2005, p. 179.

¹⁵³ Para la elaboración del informe, formalmente se practican “informaciones previas”, consistentes en la práctica de actuaciones de comprobación o averiguación de los hechos denunciados, tendentes a discernir la comisión de alguna infracción administrativa por parte de algún servidor público del Poder Judicial.

En todo procedimiento es designado un instructor delegado de igual categoría, al menos, a la de aquel contra el que se dirige el procedimiento, el cual practica cuantas pruebas y actuaciones estime necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y responsabilidades susceptibles de sanción, con intervención del Ministerio Fiscal y del interesado, que puede valerse de un abogado desde el inicio del expediente.¹⁵⁴

A la vista de las pruebas y actuaciones practicadas, el delegado instructor formula, si procede, un pliego de cargos, en el que se exponen los hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida y de las sanciones que puedan ser de aplicación.

2) *Suspensión*. Cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave, la Comisión Disciplinaria, por propia iniciativa o a propuesta del instructor delegado, previa audiencia del juez o magistrado contra el que se dirija el expediente y del Ministerio Fiscal, en un plazo común no superior a cinco días, podrá acordar cautelarmente la *suspensión provisional* del expedientado por un periodo máximo de seis meses. Esta determinación puede ser impugnada en alzada ante el Pleno del Consejo.

3) *Periodo probatorio*. El pliego de cargos se notifica al interesado para que en el plazo de ocho días pueda contestarlo y proponer la prueba que precise, cuya pertinencia será calificada por el instructor delegado.

Una vez contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, y practicadas, en su caso, las pruebas propuestas por el interesado, el instructor delegado, previa audiencia del Ministerio Fiscal, formulará una propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, hará la valoración jurídica de ellos e indicará la sanción que estime procedente.

4) *Etapas de alegatos*. La propuesta de resolución, se notificará al interesado, para que, en el plazo de ocho días, alegue lo que a su derecho convenga. Una vez evacuado el trámite o transcurrido el plazo para ello, se remitirá lo actuado a la autoridad que haya ordenado la iniciación del procedimiento, para la decisión que proceda. Cuando esta autoridad entienda procedente una sanción de mayor gravedad que las que están dentro de su competencia, elevará el procedimiento, con su propuesta, a la que sea competente.

Las autoridades competentes podrán devolver el expediente al instructor delegado para que comprenda otros hechos en el pliego de cargos,

¹⁵⁴ El inicio del procedimiento y las resoluciones que se dicten dentro del mismo se notifican al denunciante, quien puede formular alegaciones, pero no recurrir la decisión del expediente en vía administrativa, sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional.

complete la instrucción o someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad.¹⁵⁵

5) *Resolución*. La resolución que ponga término al procedimiento disciplinario será motivada, y en ella no se podrán contemplar hechos distintos de los que sirvieron de base a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica siempre que no sea de mayor gravedad.

Los órganos competentes para la imposición de sanciones son:¹⁵⁶

- a) El presidente del Tribunal Supremo, el presidente de la Audiencia Nacional y los presidentes de los tribunales superiores de justicia, para imponer la sanción de advertencia a los jueces y magistrados dependientes de ellos.
- b) Las salas de gobierno tanto del Tribunal Supremo como de la Audiencia Nacional y de los tribunales superiores de justicia, para imponer la sanción de multa o de advertencia y multa correspondiente a faltas leves, respecto a los jueces y magistrados dependientes de cada una de ellas.
- c) La Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial, para imponer las sanciones correspondientes a faltas graves.
- d) El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta de la comisión disciplinaria, para imponer las sanciones atinentes a las faltas consideradas como muy graves.

6) *Recursos*. La resolución que recaiga deberá ser notificada al interesado y al Ministerio Fiscal, quienes si el acuerdo procede de la Sala de Gobierno o de la Comisión Disciplinaria, podrán interponer contra él un recurso potestativo en vía administrativa, sin perjuicio de los que legalmente procedan en vía jurisdiccional.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Conforme al numeral 425.6 de la Ley Orgánica 6/1985, la duración del procedimiento sancionador no excederá de seis meses. Cuando, por razones excepcionales, se prolongara por mayor plazo, el instructor delegado deberá dar cuenta cada diez días del estado de su tramitación y de las circunstancias que impiden su conclusión a la autoridad que haya mandado proceder.

¹⁵⁶ Los órganos que se enlistan pueden imponer sanciones de menor gravedad que las que tienen ordinariamente atribuidas si al examinar un expediente que inicialmente está atribuido a su competencia resulta que los hechos objeto del mismo merecen un inferior reproche disciplinario.

¹⁵⁷ Las vías de impugnación de los actos del Consejo General del Poder Judicial son dos: a) en vía administrativa, los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, y las resoluciones definitivas de la Comisión Permanente y de la Comisión Disciplinaria serán impugnables en alzada ante el Pleno del

Asimismo, se notificará al denunciante, si lo hubiera, quien únicamente podrá recurrir, en su caso, en vía contencioso-administrativa. Las asociaciones de jueces y magistrados estarán también legitimadas para interponer, en nombre de sus asociados, recursos contencioso-administrativo, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos.

7) *Registro de sanciones.* Las sanciones disciplinarias serán anotadas en el expediente personal del interesado, con expresión de los hechos imputados. La anotación de la sanción de advertencia quedará cancelada por el transcurso del plazo de seis meses desde que adquirió firmeza, si durante ese tiempo no hubiera dado lugar el sancionado a otro procedimiento disciplinario que termine con la imposición de una sanción.

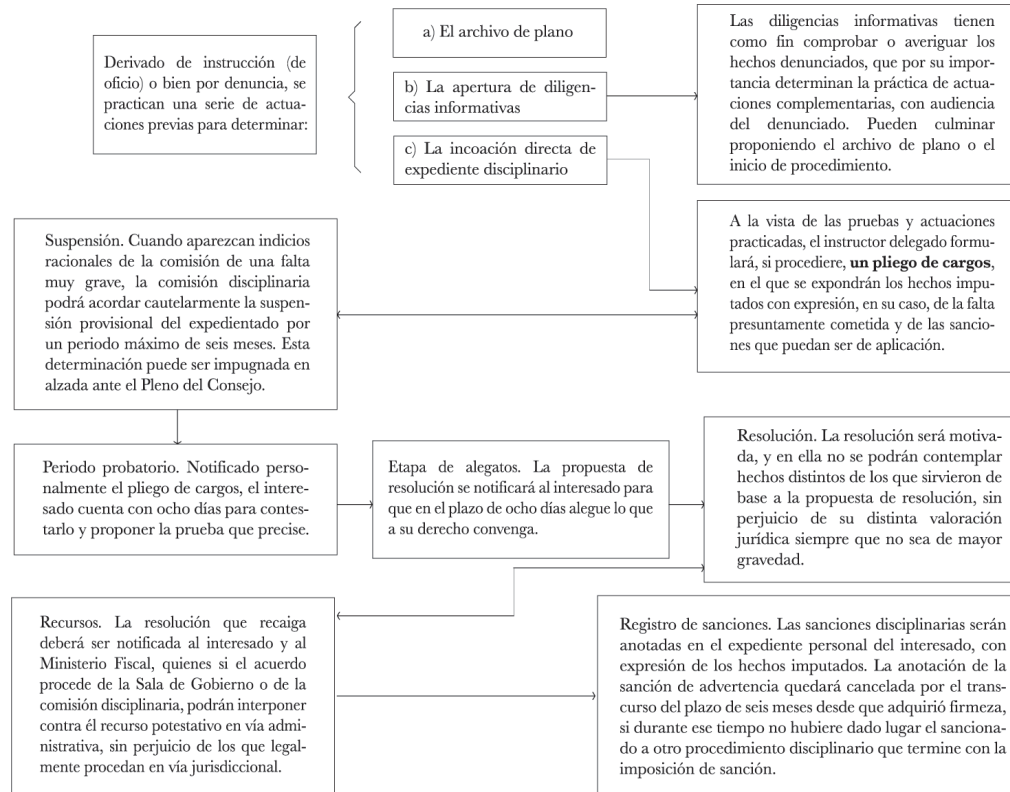
La anotación de las restantes sanciones, con excepción de la de separación, podrá cancelarse a instancia del interesado y oído el Ministerio Fiscal, cuando hayan transcurrido al menos uno, dos o cuatro años desde la imposición firme de la sanción, según que se trate de falta leve, grave o muy grave, y durante este tiempo no haya dado lugar el sancionado a un nuevo procedimiento disciplinario que termine con la imposición de una sanción. La cancelación borrarán el antecedente a todos los efectos.

De forma ilustrativa, el procedimiento disciplinario judicial antes descrito puede esquematizarse como se presenta en la página siguiente:

Consejo (artículo 143.1 LOPJ). Asimismo, los actos del Pleno que no sean resolutorios de recursos en vía administrativa (recursos de alzada o recursos extraordinarios de revisión) pueden ser objeto de recurso potestativo de reposición (artículos 116 y 117 Ley 30/1992), y *b)* en vía contencioso-administrativa, los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 143.2, LOPJ).

ESQUEMA 2

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO JUDICIAL EN ESPAÑA



2. *Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en España*

El procedimiento disciplinario judicial que se sigue en contra de jueces y magistrados en España, y que hemos tenido oportunidad de reseñar, posee ciertas características, que nos gustaría comentar:

1) Una primera observación es la correspondiente a la *restricción del debido proceso y la limitación del derecho de defensa de jueces y magistrados* por parte de la Ley Orgánica 6/1985 para aquellos casos en que se comete una falta administrativa considerada como leve.

En tal hipótesis, la ley dispone que los presidentes de tribunales y audiencias están facultados para imponer la sanción de advertencia, sin mayores trámites que la audiencia del interesado, previa una sumaria información. Esto, a nuestra consideración, deja en estado de indefensión a los sujetos a quienes se les reprocha una falta menor o leve,¹⁵⁸ y que por esa circunstancia se les niega la posibilidad de acudir a un procedimiento en el cual se sigan las formalidades esenciales (declaraciones, ofrecimiento de pruebas, alegatos, etcétera) y la autoridad acredite la comisión de la infracción, previa la afectación, en su caso, de la esfera jurídica de los denunciados.

Cierto es que la ley otorga al denunciado la posibilidad de recurrir la resolución que dicte la autoridad competente, pero ante la imposibilidad procesal de que el imputado hubiera aportado elementos probatorios a su favor, el órgano encargado de resolver la segunda instancia difícilmente podrá tomar una determinación distinta a la ratificación de la sanción impuesta. Ante estas consideraciones, sería oportuno plantearse la posibilidad de incluir los casos aquí mencionados dentro del procedimiento ordinario establecido en la Ley Orgánica 6/1985, máxime que el debido proceso y el reconocimiento del derecho a la defensa de los involucrados no constituye una merma a la eficacia disciplinaria.

2) Otro comentario que podemos hacer está relacionado con las funciones que realiza el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder

¹⁵⁸ La indefensión, conforme a la resolución S.T.C. 89/1986 del Tribunal Constitucional español, consiste en un impedimento del derecho a alegar y de demostrar en el proceso los propios derechos, y en su manifestación más trascendente, es la situación en la que se impide a una parte, por el órgano judicial, en el curso del proceso, el ejercicio del derecho de defensa, privándola de ejercitar su potestad de alegar y, en su caso, justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción. Cfr. Sentencia 89/1986, del 1o. de julio de 1986, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/652> (última fecha de consulta, 19 de noviembre de 2016).

Judicial, que es el órgano encargado de comprobar las denuncias que se dirijan al Consejo sobre el funcionamiento de los distintos órganos judiciales y el cumplimiento de los deberes de todo el personal judicial, y dará cuenta a la Comisión Disciplinaria.

La naturaleza de este órgano es de carácter auxiliar, y se especializa en efectuar la inspección del funcionamiento de las áreas jurisdiccionales y supervisar el desarrollo de las actividades vinculadas con la prestación del servicio de acceso a la justicia.

Como función adicional, al Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial se le encomienda recibir las denuncias que se le presenten y hacer su verificación, dando cuenta de ellas a la Comisión Disciplinaria.¹⁵⁹

En nuestra opinión, para el desarrollo de ambas actividades (visitas de inspección y verificación de denuncias) se requiere la existencia de órganos distintos que cuenten con recursos humanos y materiales especializados en su labor y dedicados exclusivamente a ella, ya que a nuestro parecer son perfiles, capacidades y criterios diversos los que se necesitan para inspeccionar los órganos judiciales y para verificar la existencia de hechos que pudieran constituir una falta disciplinaria.

También porque, bajo criterios de profesionalismo y objetividad, no parece ser lo más recomendable que el Servicio de Inspección se encargue de comprobar las denuncias recaídas sobre un órgano jurisdiccional que ha sido supervisado por esa misma instancia, ya que se corre el riesgo de que la comprobación que se haga sea parcial o se vea inclinada (a favor o en contra) por los resultados que con anterioridad haya obtenido el órgano denunciado.

Si bien puede resultar hipotética la afirmación anterior, es interesante el hecho de que la mayor parte de las denuncias que se presentan al Consejo General del Poder Judicial son archivadas a propuesta del Servicio de Inspección, y sólo un bajo porcentaje es el que propone el inicio de expediente disciplinario, como se aprecia en el informe de labores 2011, del que se obtuvieron los datos siguientes:¹⁶⁰

¹⁵⁹ Las funciones desarrolladas por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial en España son similares a las que tiene la Visitaduría Judicial en el CJF de nuestro país, en gran parte porque tomamos a ese órgano constitucional como modelo a seguir.

¹⁶⁰ Memoria Anual 2011, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2011, p. 229, disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgjp/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2011> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

TABLA 3

DATOS ESTADÍSTICOS DE LA MEMORIA ANUAL 2011
DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL EN ESPAÑA

<i>Resumen anual</i>	<i>Año 2010</i>
Informaciones previas incoadas	952
Informes solicitados	837
<i>Informes propuesta elevados a la Comisión Disciplinaria</i>	
Propuesta de archivo	890
Propuesta de diligencias informativas	9
Propuesta de expediente disciplinario	54
Unión de Expediente Disciplinario	0

La información plasmada nos muestra que más del 87% de las denuncias presentadas se archivan de plano; es decir, no se recurre a las diligencias informativas para allegarse mejores o mayores elementos que permitan dilucidar la existencia (o no) de una infracción administrativa y la probable responsabilidad de un servidor público del Poder Judicial. Son menos del 1% los casos en que el Servicio de Inspección propone la apertura de las mencionadas diligencias informativas, y aun en este caso queda sujeto a la aprobación que de su informe haga la Comisión Disciplinaria.

La misma circunstancia ocurre respecto al número de expedientes de responsabilidad efectivamente iniciados, ya que el Servicio de Inspección únicamente formula la propuesta de su apertura, que habrá de ser aprobada por la Comisión Disciplinaria.

Lo anterior, conforme a nuestra experiencia, tiende a desincentivar el aspecto social o ciudadano de la interposición de denuncias por parte de los usuarios del servicio de justicia, quienes pueden llegar a considerar que las denuncias presentadas no serán tratadas con objetividad y profesionalismo, ya que el órgano encargado de la revisión de su contenido y de la comprobación (al menos preliminar) de los hechos puede estar vinculado estrechamente con el sujeto denunciado.

3) Otro aspecto sobre el que puede reflexionarse, es el concerniente a la exigencia legal para que se designe un instructor delegado de igual categoría, al menos, a la de aquel contra el que se instaura y dirige el procedimiento disciplinario; se practicarán tantas y cuantas actuaciones como considere pertinentes para la determinación y comprobación de los hechos.

Aquí, por lo que podemos advertir, la norma legal busca asegurar que el juez o magistrado sujeto a un procedimiento disciplinario sea juzgado disciplinariamente, al menos, por uno de sus pares y no por un servidor público de categoría inferior.

No obstante, cabría preguntarse si tal disposición es la más adecuada en términos de eficacia, objetividad y profesionalismo que debe tenerse —de manera preponderante— en un procedimiento del que puede derivarse una sanción que afecte la esfera jurídica de los jueces y magistrados del Poder Judicial español.

A nuestra consideración, podría ser más objetiva la tramitación del procedimiento por parte de un órgano con jurisdicción disciplinaria, experto en el desarrollo de las actuaciones procedimentales, que sin tener ningún nivel de orden o jerarquía con los sujetos involucrados desahogue cada una de las fases del procedimiento y formular las propuestas pertinentes a la comisión disciplinaria.

4) Además, parecería importante establecer normativamente ciertos criterios que coadyuven en la determinación de la responsabilidad de los sujetos involucrados. Tal como se encuentra la disposición legal actual, se permite un amplio margen de discrecionalidad y actuación al instructor delegado, quien podría practicar la cantidad de pruebas que estime pertinentes, sin que se establezca parámetro alguno que oriente a la autoridad (y sujetos intervinientes) en cuanto al tipo de medios probatorios, su forma de desahogo y los plazos para su valoración.

Incluso, en la tramitación del procedimiento podría ser oportuno conceder al denunciante (quien también recibe la denominación de quejoso) la posibilidad de alegar o presentar elementos probatorios, ya que si bien se le concede la oportunidad de impugnar la determinación del instructor delegado, esto es con posterioridad a la práctica de las actuaciones, cuando pudiera ser coadyuvante de dicho funcionario y colaborar en la conformación del procedimiento disciplinario, inclusive con la posibilidad de evitar una posterior impugnación de su parte.

5) Una consideración más es la concerniente a las pruebas que puede ofrecer el servidor público denunciado una vez que le ha sido notificado el pliego de cargos; a este respecto, la ley es clara al señalar que la propuesta de tales probanzas será calificada por el instructor delegado, lo cual constituye una gran responsabilidad para tal autoridad, ya que queda dotado de libertad de criterio para, en su caso, desechar las pruebas propuestas, razón por la cual se vuelve trascendente la objetividad, imparcialidad e independencia que la autoridad debe tener sobre este asunto, así como la importancia de que

existan criterios de actuación que guíen la función procedimental disciplinaria y eviten sesgos o parcialidad al momento de practicar las actuaciones.

6) En cuanto a la fase de alegatos, merece destacarse el hecho de que el sujeto involucrado pueda conocer la propuesta de resolución antes de que ésta sea aprobada por la autoridad competente, lo que le da la certeza de exponer sus agravios en contra de una determinación adversa, y, al mismo tiempo, en caso de que éstos no prosperen, aún cuenta con la posibilidad de impugnarla por las vías legales conducentes.

Lo que no parece tan acertado es la posibilidad de que la autoridad encargada de imponer la sanción disciplinaria pueda devolver el expediente, con la finalidad de que el instructor delegado comprenda otros hechos en el pliego de cargos, complete la instrucción o someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad, ya que, desde una perspectiva jurídica estricta, la materia del procedimiento (litis) quedó predefinida en el mismo pliego de cargos, y cualquier modificación al mismo debiera dar lugar a un nuevo procedimiento, que incluya el total de garantías (y no sólo algunas) que debe tener el sujeto involucrado.

7) Respecto a la duración de seis meses que debe tener el procedimiento disciplinario, parece un plazo adecuado para la práctica de las actuaciones atinentes, sin perder de vista los periodos legales de prescripción. Sin embargo, la limitación temporal en casos que involucran dos o más sujetos responsables y la dilucidación de hechos complejos, en la práctica trae como consecuencia la emisión constante (cada diez días) de informes que justifiquen la ampliación del plazo legal, lo que de cierta forma distrae la labor de la autoridad instructora. Ante esta circunstancia, habría que analizar la viabilidad de ampliar el plazo legal, sin por ello sacrificar la celeridad de los casos complejos y la debida justificación para tales casos, en periodos temporales razonables.

8) En torno al registro y cancelación de las sanciones, son aspectos que dan una doble certeza; por una parte, se asegura el seguimiento del comportamiento administrativamente correcto de los servidores públicos del Poder Judicial, y por la otra, se limitan sus efectos para que el registro de las sanciones no dañen ilimitadamente los derechos de tales servidores públicos.

Quizá fuera conveniente hacer más explícita la ley respecto a los alcances de ambos aspectos, si por ejemplo, el registro incide exclusivamente en el ámbito de la reincidencia disciplinaria o además constituye un requisito a evaluar para la permanencia o movilidad dentro de la carrera judicial.

3. *El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en Colombia*

La Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único de Colombia, establece dos tipos de procedimientos disciplinarios, no sólo para las autoridades del Poder Judicial, sino para la totalidad de los servidores públicos de la nación. Estos procedimientos son: ordinario y verbal; se diferencian en que este último es de carácter más breve y concede relevancia a las circunstancias (inmediatez) en que se identificó la conducta infractora y a la levedad de la infracción cometida.

Debemos recordar que la autoridad competente para la tramitación de los procedimientos disciplinarios judiciales son el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Sala Disciplinaria, y los consejos seccionales de la Judicatura, también por medio de sus respectivas salas especializadas en la materia.

Así lo dispone la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, que en su numeral 111 precisa que “mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que, por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial”, salvo aquellos que gocen de fuero especial, según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional.

Las fases que componen el proceso ordinario de investigación disciplinaria (ésta es la denominación que normalmente se le da al procedimiento) son:

1) *Indagación preliminar e investigación disciplinaria*. La acción disciplinaria inicia de oficio, por información proveniente de un servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o bien por una queja formulada por cualquier persona; las quejas anónimas no son procedentes, a menos que se acompañen de medios probatorios suficientes, a consideración de la autoridad competente.

Según el Código Disciplinario Único, las denuncias y quejas falsas originan la responsabilidad patrimonial del quejoso, exigible ante autoridades judiciales.

Las providencias que se dictan dentro del procedimiento son emitidas por la sala disciplinaria correspondiente (autos interlocutorios y sentencias) y por el *magistrado sustanciador* (autos).

Una vez que es recibida la denuncia,¹⁶¹ la autoridad competente determina si es procedente el inicio de la investigación disciplinaria, o, en caso

¹⁶¹ Cuando la queja o denuncia sea temeraria, o los hechos sean disciplinariamente irrelevantes, de imposible ocurrencia, o sean presentados de manera inconcreta o difusa, no se

de duda, ordena una indagación preliminar, cuya finalidad es verificar la existencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o existe alguna causal de exclusión de responsabilidad.

La *indagación preliminar* tiene una duración de seis meses y culmina con el archivo definitivo o el auto de apertura.¹⁶² El funcionario competente está autorizado para hacer uso de los medios de prueba legalmente reconocidos *y puede oír en exposición libre al disciplinado* para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados.

En los casos en que de la queja o de la indagación preliminar se identifique al posible autor de la falta, se inicia la investigación disciplinaria,¹⁶³ que tiene por objeto verificar la realización de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, el perjuicio causado a la administración pública con la falta y la responsabilidad del investigado.

El término de la investigación disciplinaria es de doce meses contados a partir de la decisión de apertura. Tratándose de faltas gravísimas, la investigación no podrá exceder de dieciocho meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculpados.

Una vez vencido el término de la investigación, el funcionario de conocimiento la evaluará y adoptará la decisión de cargos, si se reúnen los requisitos legales para ello o el archivo de las diligencias. Con todo, si hicieran falta pruebas que puedan modificar la situación, se prorrogará la investigación por hasta la mitad del término, vencido el cual, si no ha surgido una prueba que permita formular cargos, se archivará definitivamente la actuación.

Cuando se haya recaudado una prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, dentro de los quince días siguientes, el funcionario de conocimiento evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará el pliego de cargos contra el investigado u ordenará el archivo de la actuación.¹⁶⁴

iniciará actuación alguna; en caso de falsedad o temeridad, el investigador podrá imponer una multa de hasta 180 salarios mínimos legales diarios vigentes (artículo 150 del Código Disciplinario Único).

¹⁶² En caso de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional, se podrá extender seis meses más, acorde a lo previsto por el artículo 150 del Código Disciplinario Único.

¹⁶³ Una vez iniciada la investigación disciplinaria se notificará al investigado, informándole que tiene derecho a designar defensor (artículo 155 del Código Disciplinario Único).

¹⁶⁴ En los casos de terminación del proceso disciplinario porque el hecho denunciado no haya existido, la conducta no constituya falta, el investigado no la haya cometido o exista

El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por una prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos, y para solicitar y practicar otras pruebas se otorgará un término prudencial, que no podrá exceder la mitad del tiempo fijado para la actuación original.

2) *Suspensión*. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, en la función o en el servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. La suspensión podrá ampliarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia. Contra esta determinación, en los procesos de única instancia procede el recurso de reposición.

Una vez recibido el expediente, por el término de tres días el disciplinado podrá presentar alegaciones en su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Al vencer el término, se decidirá dentro de los diez días siguientes. Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior jerárquico del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

Cuando la sanción impuesta fuera de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el investigado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuera de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, el investigador tendrá derecho a percibir la diferencia.

Quien haya sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el periodo de suspensión cuando la investigación termine con fallo absolutorio, o decisión de archivo o de terminación del proceso, o cuando expire el término de suspensión sin que se haya proferido un fallo de primera o única instancia.

una causal de exclusión, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada (artículo 164 del Código Disciplinario Único).

3) *Etapla probatoria*. Después de notificado el pliego de cargos, el expediente queda en la secretaría de la oficina de conocimiento por el término de diez días a disposición de los sujetos procesales, quienes podrán aportar y solicitar pruebas. Dentro del mismo término, el investigado o su defensor podrán presentar sus descargos. Vencido el término señalado, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hayan sido solicitadas. De oficio se ordenarán las pruebas que se consideren necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa días.

4) *Etapla de alegatos*. Si no hubiera pruebas que practicar o habiéndose practicado las señaladas en la etapa de juicio disciplinario, el funcionario de conocimiento, mediante auto de sustanciación, ordenará traslado común de diez días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos de conclusión.

5) *Resolución y recursos*. El funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los veinte días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.

Contra las decisiones disciplinarias proceden los recursos de reposición, apelación y queja, que se interpondrán por escrito, salvo disposición expresa en contrario. El recurso procedente en contra del fallo de primera instancia (además de la negación a practicar pruebas y la decisión de archivo) es el de apelación.

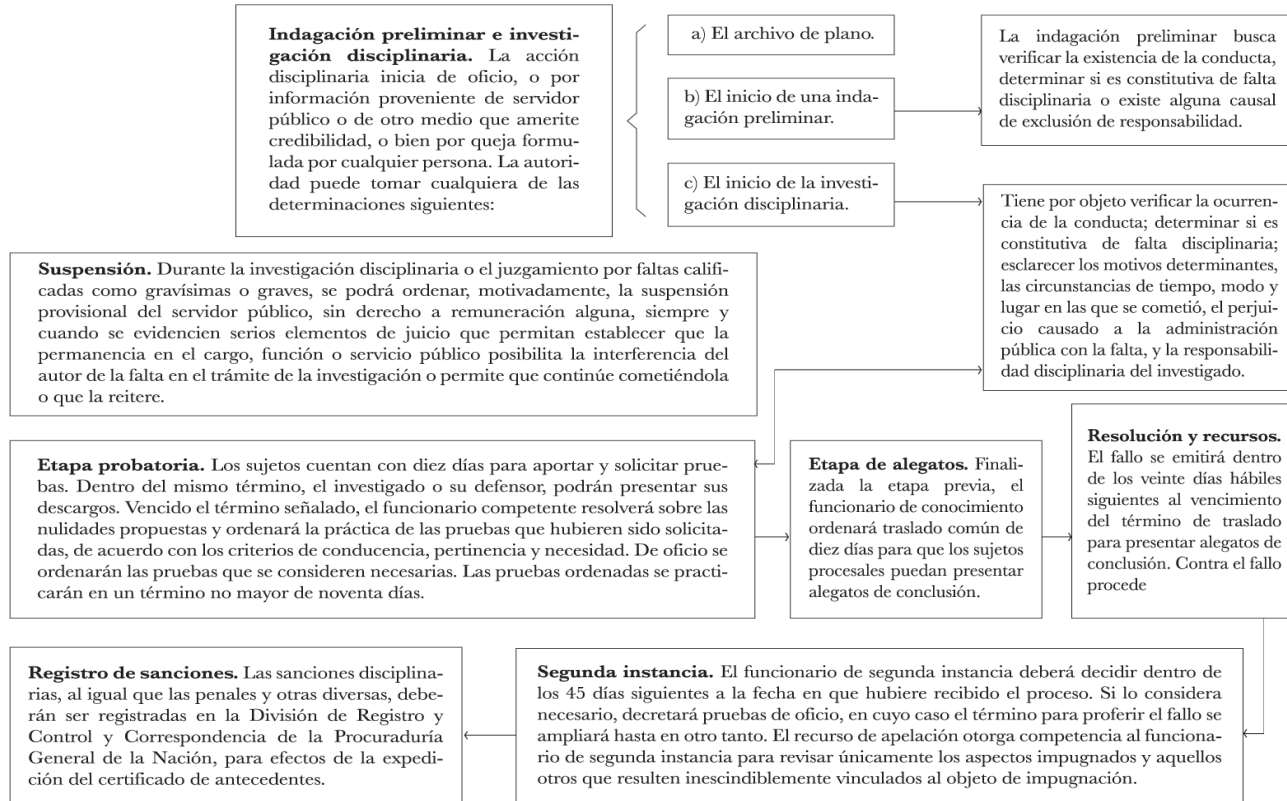
6) *Segunda instancia*. El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que haya recibido el proceso. Si lo considera necesario, decretará pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se ampliará hasta en otro tanto. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.

7) *Registro de sanciones*. Las sanciones disciplinarias, al igual que las penales y otras diversas, deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes.

Las etapas del procedimiento disciplinario (ordinario) judicial que se sigue en Colombia y que hemos podido reseñar previamente, pueden esquematizarse de la forma siguiente:

ESQUEMA 3

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO JUDICIAL ORDINARIO EN COLOMBIA



Por otra parte, en cuanto al procedimiento de carácter verbal,¹⁶⁵ éste se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión, y en todo caso cuando la falta sea leve.¹⁶⁶ Las etapas que integran el procedimiento verbal pueden sintetizarse así:

1) *Audiencia y etapa probatoria.* En el procedimiento verbal, se citará a audiencia, en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir el pliego de cargos. En el auto que ordena adelantar el proceso verbal debe consignarse la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado, una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede caber al funcionario.

El investigado podrá dar su versión de los hechos, aportar y solicitar pruebas, que serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres días. Si no fuera posible hacerlo, se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco días, y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes.

2) *Etapas de alegatos.* El director del proceso podrá ordenar un receso por el tiempo que estime indispensable para que las partes presenten los alegatos de conclusión; el receso será de mínimo tres y máximo diez días. De la misma manera, podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.

3) *Resolución y recursos.* Una vez concluidas las intervenciones, se procederá verbal y motivadamente a emitir el fallo. La diligencia se podrá suspender, para proferir la decisión dentro de los dos días siguientes. La decisión final se entenderá notificada en estrados y quedará ejecutoriada a la terminación de la misma, si no fuera recurrida.

¹⁶⁵ En cuanto a los aspectos no mencionados para este procedimiento (suspensión del servidor público y registro de sanciones), serán aplicables las mismas disposiciones referidas para el procedimiento ordinario.

¹⁶⁶ Conforme al artículo 175 del Código Disciplinario Único, también se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48, numerales 2, 4, 17-23, 32, 33, 35, 36, 39, 46-48, 52, 54-59 y 62.

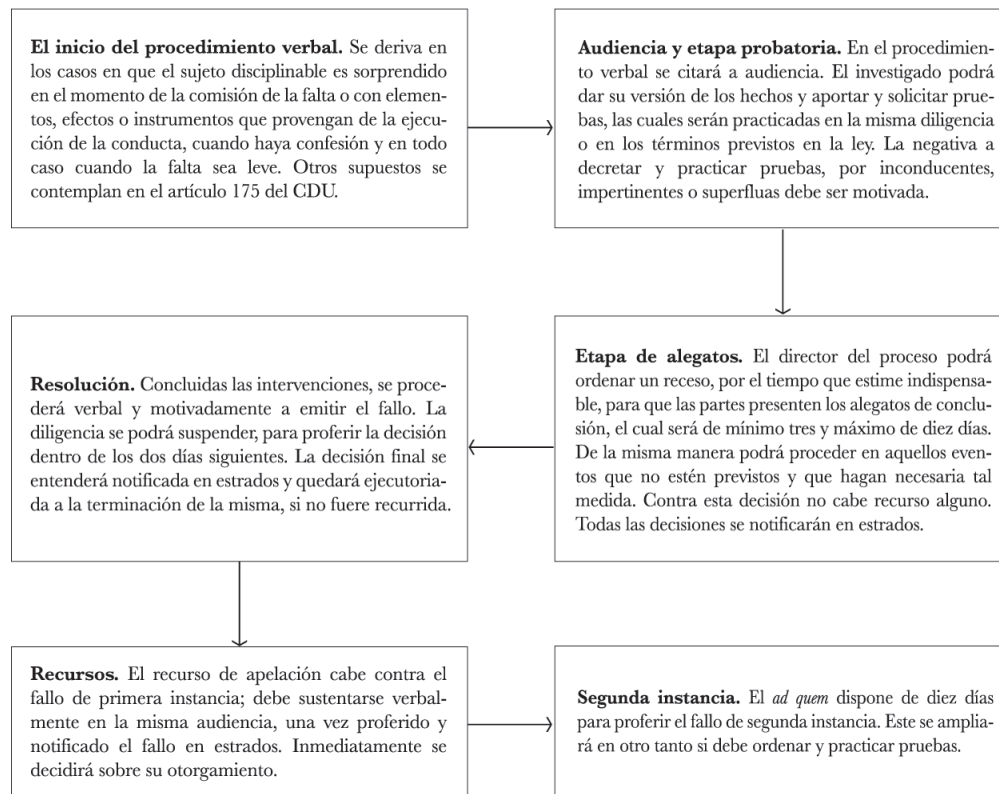
El recurso de apelación cabe contra el fallo de primera instancia, y debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento.

4) *Segunda instancia*. El *ad quem* dispone de diez días para dictar el fallo de segunda instancia. Éste se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas.

De forma esquemática, el procedimiento verbal antes descrito puede presentarse de la manera siguiente:

ESQUEMA 4

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO JUDICIAL VERBAL EN COLOMBIA



4. *Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en Colombia*

El procedimiento disciplinario judicial colombiano, en su carácter ordinario, tiene algunos aspectos relevantes, que deseamos destacar:

1. El requisito consistente en que las quejas anónimas sean acompañadas de medios probatorios suficientes, a consideración de la autoridad, en la práctica induce al desechamiento generalizado de las promociones de responsabilidad, razón por la cual cabría considerar la posibilidad de establecer la exigencia de un análisis más exhaustivo por parte de la autoridad, e inclusive facilitar la apertura de la indagación preliminar, a fin de que ésta cuente con elementos mínimos que permitan el archivo de las actuaciones o bien la apertura de la investigación disciplinaria.
2. Una circunstancia similar ocurre con el precepto legal que establece que las denuncias y quejas falsas originarán la responsabilidad patrimonial del quejoso, exigible ante autoridades judiciales. Si bien esta medida está destinada a desincentivar la interposición de denuncias y quejas falsas, lo cierto es que también pudiera desalentar la presentación de denuncias y quejas fundadas, ante el temor de que la autoridad encargada de valorarlas pueda desestimarlas y exigir la responsabilidad del denunciante o quejoso.
3. En los términos en que está contemplada la competencia disciplinaria, es el mismo funcionario (magistrado sustanciador) el que da cauce a la denuncia, tramita la indagación preliminar, ordena pruebas, formula la acusación y lleva a término la investigación al proponer el fallo correspondiente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, lo cual, desde nuestra óptica, no favorece la imparcialidad y objetividad que debe tener el procedimiento, ante lo que sería importante una separación entre quien investiga (así sea preliminarmente) y quien implementa el procedimiento y propone el fallo.
4. Mención especial merece el hecho de que la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único reconoce expresamente el derecho del sujeto investigado a la defensa material y a la designación de un abogado, que debe ser proporcionado por el Estado cuando así se solicite. No obstante, parece dudoso el efecto benéfico de la disposición normativa que señala que, como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado, y que cuando existan criterios contradictorios prevalecerá el del primero (artículo 93).

Este precepto pudiera afectar la naturaleza esencial del derecho material de defensa, ya que si bien existe una presunción fundada de mayor conocimiento técnico por parte del defensor, no puede dejarse de lado o desconocerse que es sobre la persona del disciplinado sobre quien recae directamente la imputación disciplinaria, y las discrepancias entre éste y su defensa deben ser resueltas por el investigado, ya que en todo caso serán los intereses de este último los que pudieran verse afectados con el fallo. Por lo tanto, se estaría desconociendo un debido proceso cuando a través de una cláusula legal se privilegia el criterio del defensor sobre el querer o criterio del servidor público involucrado en el procedimiento.

5. Otro aspecto que llama la atención es el de la limitación del derecho de impugnación, ya que según la ley, en contra de las decisiones de simple trámite (artículo 110) no procede recurso alguno. Entre las determinaciones que quedarían englobadas en ese rubro se encuentran las providencias de apertura de indagación preliminar, investigación disciplinaria y el auto o pliego de cargos, que a nuestro parecer, más que actuaciones de trámite representan instrumentos de imputación que podrían ser controvertidos ante la autoridad competente, como un derecho fundamental del disciplinado.
6. Adicionalmente a lo hasta aquí comentado, hay que subrayar que el Código Disciplinario Único sólo reconoce el carácter de sujetos procesales en la actuación disciplinaria (artículo 89) al investigado, a su defensor y al Ministerio Público. Sin embargo, a pesar de que no reconoce el carácter de sujeto procesal del quejoso, sí le otorga múltiples facultades, como la de recibir notificaciones, aportar pruebas, e incluso impugnar las providencias de archivo y fallo de primera o única instancia. Ante esta peculiaridad, habría que sopesar la pertinencia de que la ley le reconozca al quejoso el carácter de sujeto procesal, porque de otra manera no se justifican las facultades que le han sido reconocidas.
7. En torno a la atribución que la ley concede a la autoridad para variar el pliego de cargos una vez concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, con motivo del error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente, valdría hacer una reflexión en cuanto a la pertinencia de esa figura, que desde nuestro punto de vista afecta la defensa material del investigado para alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estime conducentes.

Tal afectación acontece ya que a pesar de que la norma jurídica obliga a la autoridad a notificar la variación del pliego de cargos al involucrado, y a concederle un término prudencial que no podrá exceder de la mitad del término fijado para la actuación original, para solicitar y practicar otras pruebas, lo cierto es que rompe la unidad procesal (*litis*) fijada inicialmente por la autoridad y trastoca los argumentos defensivos preparados por la defensa del investigado, quien se ve en la necesidad de organizar una nueva defensa con un plazo de tiempo menor al concedido inicialmente. Si bien esto pudiera llegar a entenderse en el caso de pruebas supervenientes, no lo sería en el caso de error en la calificación jurídica cometida por la autoridad, y tendría que declararse el archivo e iniciarse un nuevo procedimiento con la calificación jurídica correcta.

5. *El procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en Argentina*

En Argentina, la Ley 24.937 del Consejo de la Magistratura y el reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación regulan los aspectos concernientes a los procedimientos disciplinarios judiciales en contra de magistrados del Poder Judicial de la Nación.

El Pleno del Consejo de la Magistratura es el que tiene la competencia disciplinaria para la aplicación de las sanciones administrativas en contra de jueces y magistrados, mientras que la Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes.

La Comisión de Disciplina y Acusación es el órgano competente para tramitar el procedimiento disciplinario judicial y proponer al Pleno del Consejo las sanciones administrativas, así como la acusación de los jueces y magistrados a efectos de su remoción.

Las etapas que integran el procedimiento disciplinario judicial en Argentina son:

1) *Investigación preliminar.* Tiene lugar una vez que el Consejo de la Magistratura, por oficio o mediante denuncia que le efectúen otros órganos del Poder Judicial, magistrados, funcionarios o particulares que acrediten un interés legítimo, toma conocimiento de un hecho u omisión que pudiera configurar una falta disciplinaria o una causal de remoción imputable a un magistrado del Poder Judicial de la nación.

Una vez que es recibida la denuncia,¹⁶⁷ por escrito presentado ante la mesa de entradas del Consejo de la Magistratura, la Secretaría General la registra, forma expediente y comunica al presidente del Consejo, quien la remitirá en forma inmediata a la Comisión de Disciplina y Acusación, junto con un detalle de otras actuaciones seguidas respecto del mismo magistrado.

La Comisión de Disciplina y Acusación hace una revisión de los requisitos que debe contener la denuncia, que consisten en:

1. Los datos personales del denunciante (nombre y apellido, ocupación, profesión u oficio, fecha de nacimiento y fotocopia del documento de identidad).
2. El domicilio real del denunciante y domicilio a los efectos del trámite, y en caso de tenerla, una dirección de correo electrónico, a los fines de la notificación.
3. El nombre y apellido del magistrado denunciado, indicando el tribunal en que se desempeñe.
4. La relación completa y circunstanciada de los hechos en que se funde la denuncia y cargos que se formulan.
5. El ofrecimiento de la prueba que invoque para acreditar los hechos.
6. La firma del denunciante.

En caso de que la denuncia no reúna los requisitos mencionados, el presidente de la Comisión podrá intimar al denunciante para que les dé cumplimiento o formule las aclaraciones que correspondan en el plazo de tres días, bajo apercibimiento de rechazar la denuncia.

Una vez cumplidos los requisitos de la denuncia, se verificará si procede la acumulación con otra denuncia en trámite, o bien la Comisión designará por sorteo público al consejero(s) informante(s); esta última autoridad podrá proponer a la Comisión la desestimación *in limine* (al inicio del proceso) de la denuncia. La Comisión podrá delegar la tramitación de una denuncia al tribunal de superintendencia correspondiente. En tal caso, éste deberá completar la investigación, y sugerir a la Comisión la desestimación de la denuncia, o bien el inicio formal del procedimiento.

2) *Etapas probatoria y de alegatos.* Admitida la denuncia, será notificada al magistrado denunciado, oportunidad en la que se le hará saber en un plazo de veinte días que podrá ejercer su defensa por escrito, designar defensor, ofrecer pruebas y expresar lo que corresponda a su derecho. El denunciante no será parte de las actuaciones, pero estará obligado a comparecer siempre que su presencia sea requerida.

¹⁶⁷ En ningún caso se admitirán denuncias anónimas, de acuerdo con el artículo 4o. del Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación.

La Comisión ordenará la práctica de las pruebas que estime oportunas y las solicitadas por el magistrado. Se aceptarán todos los medios de prueba, y podrán no ser admitidas las que fueran manifiestamente improcedentes o meramente dilatorias. El magistrado investigado será informado de la realización de las pruebas y podrá participar en su producción personalmente o a través de su defensor. Sin embargo, no será notificado ni podrá participar en la producción de pruebas en las que su conocimiento previo pudiera poner en riesgo el objeto de la misma.

Después de sustanciadas las medidas probatorias ordenadas, el consejero informante deberá proponer a la Comisión la desestimación de la denuncia si no se encontrara reproche alguno al magistrado, y en caso contrario, procederá, sin perjuicio de la resolución final, a la citación del sujeto investigado.

3) *Inicio de procedimiento*. En caso de haber procedido la denuncia, se oír al magistrado denunciado, para lo cual se procederá a fijar día y hora para su comparecencia. La notificación deberá contener una relación sintética de los hechos imputados, la calificación provisional de su conducta como falta disciplinaria o causal de remoción y la exposición de las pruebas obrantes en el expediente que serán puestas a disposición del magistrado.

4) *Etapas probatoria y de alegatos*. El magistrado podrá requerir la producción de nuevas medidas de prueba cuando éstas se refieran a hechos nuevos o a situaciones no conocidas por él en la etapa preliminar. La Comisión podrá no admitir las que fueran manifiestamente improcedentes o meramente dilatorias. La resolución que no admita una prueba será irrecurrible. En el caso de que se disponga la realización de nuevas medidas probatorias, se otorgará al magistrado un plazo de tres días para alegar por escrito respecto de su contenido.

5) *Resolución*. Una vez cumplido el descargo o agotada la instancia para hacerlo y concluidas las diligencias probatorias, el consejero encargado por la Comisión deberá, en el plazo de veinte días, elaborar un proyecto de dictamen con el fin de proponer al Plenario del Consejo:

- a) Desestimar la denuncia.
- b) Imponer una sanción disciplinaria.
- c) Abrir el procedimiento de remoción ante el jurado de enjuiciamiento y, en su caso, ordenar la suspensión del magistrado, y designar a los encargados de llevar el caso ante el jurado.¹⁶⁸

¹⁶⁸ La sustanciación del procedimiento para la acusación y para el juicio ante el jurado de enjuiciamiento —según la Ley 24.937— será regulado por las disposiciones siguientes:

El dictamen deberá pronunciarse sobre cada uno de los cargos y acompañar los anexos con todos los antecedentes.

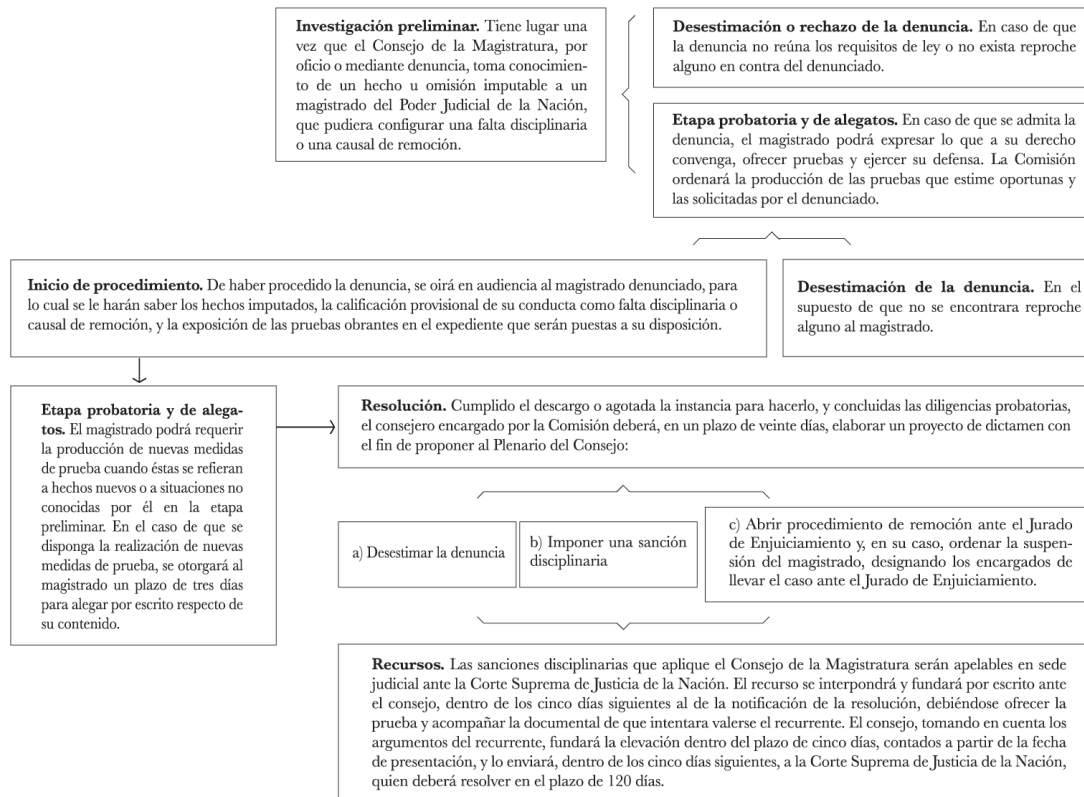
6) *Recursos*. Las sanciones disciplinarias que aplique el Consejo de la Magistratura serán apelables en sede judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El recurso se interpondrá y se fundará por escrito ante el Consejo dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución; se deberá ofrecer la prueba y acompañar la documental de que intentara valerse el recurrente. El Consejo, tomando en cuenta los argumentos del recurrente, fundará la elevación dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha de presentación, y lo enviará, dentro de los cinco días siguientes, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que deberá resolver en el plazo de 120 días.

Las etapas del procedimiento disciplinario judicial en contra de magistrados en Argentina puede ilustrarse de la manera siguiente:

1) Los miembros del jurado de enjuiciamiento deberán excusarse y podrán ser recusados por las causales previstas en el Código Procesal Penal de la Nación. La recusación será resuelta por el jurado de enjuiciamiento, por el voto de la mayoría de sus miembros y será irrecurrible. 2) El procedimiento se iniciará con la presentación de la acusación formulada por el plenario del Consejo de la Magistratura, previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación, de la que se le correrá traslado al magistrado acusado por el término de diez días. 3) Una vez contestado el traslado se abrirá la causa a prueba por el término de treinta días, plazo que podrá ser prorrogado por un plazo no superior a quince días, por disposición de la mayoría del jurado, ante petición expresa y fundada. 4) Ambas partes podrán ofrecer todos los medios de prueba que contempla el Código Procesal Penal de la Nación, bajo las condiciones y límites allí establecidos, y podrán ser desestimadas —por resoluciones fundadas— aquellas que se consideren inconducentes o meramente dilatorias. 5) Todas las audiencias serán orales y públicas, y sólo podrán ser interrumpidas o suspendidas cuando circunstancias extraordinarias o imprevisibles lo hicieran necesario. 6) Concluida la producción de la prueba o vencido el plazo respectivo, el representante del Consejo de la Magistratura y el magistrado acusado o su representante producirán en forma oral el informe final en el plazo que al efecto se les fije, el que no podrá exceder de treinta días. En primer lugar lo hará el representante del Consejo de la Magistratura, e inmediatamente después lo hará el acusado o su representante. 7) Producidos ambos informes finales, el jurado de enjuiciamiento se reunirá para deliberar; deberá resolver en un plazo no superior a veinte días. 8) Se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Penal de la Nación, en tanto no contradigan las disposiciones de la Ley 24.937 o los reglamentos que se dicten. Contra el fallo sólo procederá el pedido de aclaratoria, el que deberá interponerse ante el jurado dentro de los tres días de notificado. Para el lector interesado se remite a la consulta del reglamento procesal del jurado de enjuiciamiento de magistrados de la Nación, disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/57201/norma.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

ESQUEMA 5

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO JUDICIAL EN ARGENTINA



6. *Observaciones y comentarios al procedimiento de responsabilidad administrativa o disciplinaria en Argentina*

El procedimiento disciplinario judicial que se sigue en contra de los magistrados en Argentina tiene algunas peculiaridades sobre las que nos permitimos reflexionar:

1. Un primer aspecto que se puede comentar es el de los múltiples requisitos legales que se deben cumplir para que sea admitida la denuncia; verbigracia, el requerimiento de formular cargos, ya que muchas de las veces quienes tienen conocimiento de los hechos probablemente constitutivos de falta disciplinaria no cuentan con los conocimientos legales suficientes para encuadrar los hechos y formular cargos en contra del sujeto o sujetos denunciados.

Este requisito, a nuestro parecer, restringe la posibilidad de que el Consejo tome conocimiento de hechos que pudieran constituir responsabilidad administrativa, por lo que en un ánimo de apertura y rendición de cuentas sería conveniente que la autoridad disminuyera las exigencias legales para la presentación de denuncias, máxime que tal circunstancia no constituye por sí misma una indefensión jurídica de los sujetos denunciados.

2. Un elemento que también desalienta la presentación de denuncias o quejas es la prohibición reglamentaria para recibir quejas anónimas. Esta negativa, como fácilmente podrá deducirse, pudiera mermar la confianza ciudadana y dificultar el control interno de las autoridades judiciales. Ante esta circunstancia, la autoridad competente podría admitir la recepción de dicho tipo de denuncias, y al menos, abrir una investigación preliminar que le permita contar con elementos o pruebas que descarten la responsabilidad de los servidores públicos o la hagan probable y motiven la apertura del procedimiento disciplinario.
3. Acerca de la delegación que puede ordenar la Comisión de Disciplina y Acusación para que un tribunal de superintendencia conozca de las investigaciones y le proponga la desestimación de la denuncia o bien el inicio formal del procedimiento, cabe decir lo que con anterioridad hemos mencionado en torno a la imparcialidad y profesionalismo que deben tener los encargados del trámite procedimental, pues como resultado de las investigaciones practicadas puede llegar a iniciarse un procedimiento que afecte la esfera jurídica de un servi-

dor público, razón por la cual es importante garantizar la capacidad y objetividad del órgano competente y no delegarlo ocasionalmente a órganos que si bien conocen de la tramitación jurisdiccional de asuntos, probablemente no cuentan con la experiencia exigible en materia de responsabilidad disciplinaria.

4. En cuanto a las facultades que tiene la autoridad competente para la tramitación del procedimiento (de manera especial en materia probatoria), resultaría importante fijar criterios normativos que orienten la actividad procedimental y brinden certeza a los sujetos que intervienen (en especial al denunciado), reduciendo el amplio margen de discrecionalidad de quien tramita el caso.
5. Otra observación sería en torno a la negativa de brindarle participación al magistrado investigado en la producción de pruebas de cuyo conocimiento (a consideración de la autoridad) pudiera poner en riesgo el objeto de la medida. En nuestra opinión, dicha disposición produce un agravio trascendente al sujeto investigado, pues los medios probatorios inciden en la determinación que tomará la autoridad competente, y si el interesado no puede conocerlos o desvirtuar sus alcances y su valor probatorio, muy probablemente le será adversa la decisión del procedimiento.
6. Vinculada con el aspecto anterior se encuentra la disposición legal que señala que serán irrecurribles las resoluciones que no admitan una medida de prueba propuesta por el sujeto involucrado, pues desde nuestra percepción se deja en estado de indefensión al investigado, al no admitirle sus probanzas y, además, no otorgarle la oportunidad de impugnar la orden o decreto que le negó el derecho a probar sus manifestaciones o a desvirtuar las imputaciones sobre los hechos que se le atribuyen.

IV. IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL

Las atribuciones disciplinarias que les son otorgadas a los consejos de la judicatura para investigar y, en su oportunidad, tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Poder Judicial tienen como fin mantener el orden y el correcto funcionamiento de las instituciones de justicia y garantizar, por parte de sus integrantes, la observancia tanto de principios dimanantes de la ética profe-

sional o deontología como de reglas legales previstas en el marco jurídico que rige las funciones del servidor público.

Para lograr el fin antes señalado, los órganos encargados de ejercer la facultad disciplinaria (desde nuestro punto de vista) deben buscar dos objetivos muy precisos:

1. Por una parte, ser eficientes en la labor de investigación y tramitación procedimental de las causas disciplinarias, con todo lo que ello implica de forma directa (recepción de denuncias, verificación de hechos, práctica probatoria, creación de argumentos y establecimiento de criterios para justificar sus determinaciones) e indirecta (legitimación de su autoridad mediante la respuesta a las denuncias ciudadanas y aseguramiento del correcto comportamiento de los servidores públicos).
2. Por otra parte, asegurar un mínimo de derechos y garantías para los sujetos de una investigación o procedimiento de responsabilidad administrativa, del que puede resultar una afectación o lesión a sus intereses jurídicos.

Como pudimos estudiar en apartados previos, las competencias disciplinarias de los consejos de la judicatura están diseñadas de manera muy diferente en cada país. Estas variaciones comprenden las estructuras o conformación de los órganos directamente encargados de los procedimientos (comisiones disciplinarias), sus atribuciones, los requerimientos para admitir o no una denuncia, los sujetos que pueden intervenir procedimentalmente, las etapas o fases del procedimiento, entre otros aspectos de relevancia.

En este orden de ideas, los derechos y garantías que deben observar (y respetar) quienes intervienen en las investigaciones o procedimientos de responsabilidad administrativa son también un elemento que puede variar de acuerdo con la legislación de cada país, pero que, como podremos analizar a continuación, existe —por así llamarlo— un bloque de derechos y garantías reconocidos a nivel constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial.

En líneas subsecuentes haremos una revisión de algunos de los derechos y garantías que de acuerdo con las normas constitucionales, legales, reglamentarias y criterios jurisprudenciales de los países que estudiamos deben atenderse en los procedimientos de responsabilidad administrativa en sede judicial.

El análisis propuesto nos permitirá formarnos una idea de la importancia que tiene, para los sujetos disciplinados (y para los usuarios del servicio

de justicia), el que la autoridad gubernativa en el Poder Judicial desarrolle sus facultades disciplinarias, desde luego con efectividad, pero sin por ello desatender las prerrogativas reconocidas a los servidores públicos sujetos al régimen disciplinario.

*Derechos y garantías establecidos normativa y jurisprudencialmente
en los procedimientos de responsabilidad disciplinaria
judicial en España, Colombia y Argentina*

La doctrina del derecho procesal reconoce múltiples derechos y garantías que se inscriben en el marco del debido proceso legal —entendido como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados—. ¹⁶⁹

Para Fix-Zamudio, la noción del debido proceso legal comprende: ¹⁷⁰

1. La exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.
2. La prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas.
3. La restricción de la jurisdicción militar.
4. El derecho o garantía de audiencia.
5. La fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente.
6. Aspectos sustanciales que aluden a la evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema.

La importancia del debido proceso radica en que, para todo procedimiento legal que pueda afectar la esfera jurídica de un particular (o en este caso servidores públicos) se deben observar determinadas formalidades esenciales antes de dictar una resolución sancionadora.

Siguiendo el desarrollo alcanzado en la doctrina y jurisprudencia comparada, algunos de los elementos que integran el debido proceso (en su faceta formal o procesal) al interior de un proceso o de un procedimiento, son los siguientes: ¹⁷¹

¹⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, voz: “Debido proceso legal”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. II, pp. 820-823.

¹⁷⁰ *Idem*.

¹⁷¹ Hoyos, Arturo, *El debido proceso*, Bogotá, Temis, 1996, p. 54.

1. El derecho de contradicción, que incluye el derecho a disponer del tiempo adecuado para preparar la defensa.
2. El derecho a la publicidad del proceso.
3. El derecho a que las resoluciones se encuentren adecuadamente motivadas (es decir, conforme a la lógica, al derecho y a las circunstancias fácticas de la causa).
4. El derecho a ser asistido y defendido por un abogado técnicamente capacitado.
5. El derecho a ser informado sin demora, en forma detallada y en un idioma que comprenda la persona, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella.
6. El derecho a impugnar.
7. El derecho a probar o a producir prueba (lo cual incluye el derecho a ofrecer medios probatorios, el derecho a que se admitan los medios probatorios ofrecidos, el derecho a que se actúen adecuadamente los medios de prueba admitidos, el derecho a que se asegure la producción o conservación de la prueba y el derecho a que se valoren en forma adecuada y motivada los medios probatorios que hayan sido practicados).
8. El derecho a que se asegure la eficacia o ejecución de las decisiones que hayan sido emitidas y a que se dicten las medidas necesarias para que éstas se cumplan (por ejemplo, a través del dictado de medidas cautelares o de medidas conminatorias, según sea el caso).
9. El derecho a que las decisiones se tomen en un plazo razonable y a que el proceso se desarrolle sin dilaciones indebidas.
10. El derecho a que las decisiones que se emitan sean objetiva y materialmente justas, entre otros.

Escaparía a los propósitos de este trabajo hacer una revisión o análisis más profundo en torno al alcance de la totalidad de los derechos y garantías del debido proceso en los países que venimos estudiando (incluso tendríamos que determinar con la mayor precisión posible cuáles son esos derechos y garantías, aspecto sobre el cual no hay unanimidad doctrinaria), pero sí consideramos necesario, al menos, señalar y comentar los que a nuestra consideración se observan en la normativa y ámbito jurisprudencial respectivo.

Por tanto, estudiaremos la manera en que cada país adecua el debido proceso y determinados derechos y garantías que le son inherentes (principio de legalidad, debida defensa, presunción de inocencia, derecho probatorio y de impugnación) a los procedimientos disciplinarios en el ámbito judicial, para finalizar el apartado con un cuadro compilatorio.

A. España (*derechos y garantías*)

a. Disposiciones normativas (constitucionales, legales y reglamentarias)

La Constitución de España reconoce el debido proceso legal al establecer (artículo 24, apartado 2) que todos tienen derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y *con todas las garantías*.

La carta fundamental española reconoce el principio de legalidad (en su numeral 9, apartado 3).¹⁷² Además, el artículo 25, apartado 1, del mismo ordenamiento, dispone que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en ese momento.

En cuanto a los derechos a la debida defensa, oportunidad probatoria y presunción de inocencia,¹⁷³ el texto constitucional español indica, en su artículo 24 (apartado 2), que todas las personas tienen derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informadas de la acusación formulada contra ellas, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismas, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

Por lo que toca al derecho de impugnación, el mismo artículo 24 constitucional (en su apartado 1) dispone que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (se entiende aquí comprendido el derecho a la interposición de recursos legales), sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

Sobre este aspecto, en el ámbito legal existe la posibilidad de impugnar (derecho al recurso) los actos y disposiciones (incluidas las resoluciones disciplinarias) emitidos por el Consejo General del Poder Judicial. Así lo

¹⁷² Derecho fundamental en que se sustentan los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa (y no sólo éstos), y cuya observancia es requisito indispensable para el inicio de los mismos. Consiste en que los sujetos disciplinados sólo serán investigados y sancionados por la realización de hechos constitutivos de infracción administrativa de acuerdo con la ley.

¹⁷³ Mientras la debida defensa radica en la facultad de toda persona para desarrollar una defensa adecuada y suficiente en contra de los cargos que le presenten en el curso de un proceso legal, la presunción de inocencia es la garantía de las personas a ser consideradas inocentes de las acusaciones que se les formulen, hasta en tanto no se establezca jurídicamente su culpabilidad.

establece el artículo 58 (apartado primero) de la Ley Orgánica 6/1985, al señalar que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo tiene la atribución para conocer de los recursos contencioso-administrativos correspondientes.

b. Criterios jurisprudenciales

El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado con relación a los derechos y garantías antes citados. Así, es criterio de ese Tribunal el considerar que el debido proceso legal no confiere un derecho a obtener la satisfacción de la pretensión sustantiva deducida en el proceso ni tampoco un derecho a que en el proceso se observen todos los trámites que el litigante desee, pues lo que la Constitución garantiza es el proceso y las garantías procesales constitucionalizadas.¹⁷⁴

La misma autoridad suprema en el orden constitucional español expuso, en la sentencia 97/2009, del 27 de abril, el alcance y significado del principio de legalidad sancionadora,¹⁷⁵ y adujo que el artículo 25.1 de la Constitución española comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía material, tal y como establece la sentencia STC 242/2005 del 10 de octubre, de ese mismo Tribunal, aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa*, y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

También indica que la garantía formal de reserva de ley, por su parte, aunque se manifiesta con cierta relatividad en el ámbito sancionador administrativo, por cuanto no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, se traduce, en definitiva, en que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley.

¹⁷⁴ Sentencia 24/1994, del 27 de enero de 1994, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/es/Resolucion/Show/2541> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁷⁵ Sentencia 97/2009, del 27 de abril de 2009, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/es/Resolucion/Show/6516> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

El alcance del derecho a la defensa es fijado también por el Tribunal Constitucional español en su sentencia 145/2011, donde señala que las garantías procesales establecidas en el artículo 24 (apartado 2) de la Constitución son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza, incluyendo en esas garantías el derecho a la defensa que proscribe cualquier indefensión.

Continúa señalando el Tribunal Constitucional que, de manera particular, el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, ante todo, que el implicado sea emplazado, tomando conocimiento de la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa. Pero más allá del elemental deber de la administración de comunicar al afectado la incoación del expediente sancionador, es preciso que éste tenga oportunidad de alegar en el curso del mismo lo que a su derecho convenga, así como de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes.¹⁷⁶

Un criterio más de ese alto tribunal, en cuanto a la presunción de inocencia (sentencias 109/1986 y 44/1987), es el que precisa que dicha presunción significa que toda condena debe ir precedida de una actividad probatoria, que se impide la condena sin pruebas, que las pruebas tenidas en cuenta han de ser constitucionalmente legítimas y que la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores, pues no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia.¹⁷⁷

Tratándose del derecho probatorio, el Tribunal Constitucional español ha establecido (sentencia 89/1986) ciertas limitaciones, al indicar que éste no es, en ningún caso, un derecho a llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada. Ha de tenerse en cuenta la peculiar situación del posible implicado, de acuerdo con su derecho a la presunción de inocencia y de sus derechos de defensa, lo que presupone también el no alargamiento del sumario una vez constatada suficientemente la inexistencia de indicios racionales de responsabilidad. Corresponde al órgano Judicial el evitar un alargamiento

¹⁷⁶ Sentencia 145/2011, del 26 de septiembre de 2011, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA2011/145> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁷⁷ Sentencia 109/1986, del 24 de septiembre de 1986, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1986/109> y sentencia 44/1987, del 9 de abril de 1987, disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/es/Resolucion/Show/776#complete_resolucion (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

innecesario de la fase sumarial cuando existan elementos suficientes de convicción.¹⁷⁸

Sobre el derecho a los recursos, el alto tribunal reconoce que forma parte de la tutela judicial efectiva (sentencia 251/2000) en la configuración que le dé cada una de las leyes de enjuiciamiento reguladoras de los distintos órdenes jurisdiccionales, sin que propiamente exista un derecho derivado de la Constitución a disponer de tales medios de impugnación, salvo en lo relativo a sentencias penales condenatorias. De este modo, tratándose del derecho de acceso a los recursos, es competencia de los órganos judiciales determinar si en cada caso concreto el recurso en cuestión reúne los requisitos legales para su admisibilidad.¹⁷⁹

B. Colombia (*derechos y garantías*)

a. Disposiciones normativas (constitucionales, legales y reglamentarias)

En Colombia, la Constitución Política (artículo 29) reconoce que el debido proceso legal se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; además, estatuye que toda persona tiene derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas y que es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Sobre el debido proceso, la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, en su numeral 6, ordena que el sujeto disciplinable deberá ser investigado por un funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de ese mismo ordenamiento y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.

Acerca del principio de legalidad en Colombia, la Constitución Política lo prevé, en su artículo 28, primer párrafo, y señala que nadie puede ser molestado en su persona o familia ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

¹⁷⁸ Sentencia 89/1986, del 1o. de julio de 1986, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/652#extractos> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁷⁹ Sentencia 251/2000, de 30 de octubre de 2000, disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/2000/251#complete_resolucion (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

El Código Disciplinario Único es explícito en reconocer el principio de legalidad en su numeral 4, al disponer que “el servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

La carta fundamental colombiana reconoce (artículo 29, penúltimo párrafo), además, la presunción de inocencia de toda persona mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. También dispone que quien sea imputado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento.

En este mismo contexto, pero en el orden legal, el Código Disciplinario Único garantiza en sus numerales 9 y 17 los derechos a la presunción de inocencia y defensa. El primero de ellos estipula que a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado, y durante la actuación, toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla.

El segundo numeral establece que durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado; incluso, abunda al señalar que si el procesado solicita la designación de un defensor, así deberá procederse, y, cuando se juzgue como persona ausente, deberá estar representado a través de apoderado judicial; si no lo hiciera se designará un defensor de oficio, que podrá ser estudiante del consultorio jurídico de las universidades reconocidas legalmente.

Por cuanto hace a los derechos de prueba e impugnación, la carta suprema establece (en su artículo 29, último párrafo) que quien sea imputado tiene derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

A su vez, el Código Disciplinario Único identifica en su numeral 92 (apartados 4 y 6) los derechos del investigado para solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica, así como para impugnar y sustentar las decisiones cuando haya lugar a ello.

b. Criterios jurisprudenciales

En cuanto a criterios jurisprudenciales vinculados con los derechos y garantías del debido proceso, la Corte Constitucional colombiana ha definido (sentencia C-542/10) los elementos mínimos del debido proceso en el derecho disciplinario, siendo estos:

...(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.¹⁸⁰

Ese mismo alto tribunal ha determinado (sentencia C-1193/08) que el debido proceso se aplique a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas,¹⁸¹ en términos del artículo 29 de la carta (Constitución), poniéndose presente el amplio carácter de este derecho y reconociendo que la realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos.

La propia Corte Constitucional ha fijado criterio (sentencia C-796/04) con relación a otro derecho vinculado al debido proceso, como lo es el principio de legalidad. Sobre este punto, la Corte considera los alcances y la finalidad del principio de legalidad en el derecho sancionador, al señalar que éste comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, al permitirles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que les son aplicables.

A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto —*praeceptum legis*— y su correspondiente consecuencia jurídica —*sanctio legis*— no se encuentran previamente definidos en la ley. El principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política. En palabras de esta corporación jurisdiccional, el principio de legalidad, de aceptación universal, en la forma como ha sido concebido, busca proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad material de las personas frente al poder punitivo y sancionador del Estado.

Respecto a las finalidades que persigue el principio de legalidad, ha señalado la jurisprudencia que, además de otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer, exige también que el texto predeterminedo tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible

¹⁸⁰ Sentencia C-542/10, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-542-10.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸¹ Sentencia C-1193/08, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1193-08.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

transferir tal facultad al gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una competencia privativa del legislador.¹⁸²

Aunado a lo antes dicho, el máximo intérprete de la Constitución colombiana también ha reconocido la trascendencia de la defensa adecuada (sentencia T-436/92), como un derecho fundamental autónomo, ligado inextricablemente al debido proceso, que permite garantizar la realización de otros derechos, como la libertad, la petición y la vida. Señala que el Estado dispone, al menos normativamente, de los instrumentos para hacerlo efectivo, mediante mecanismos tales como la defensoría pública, que ha quedado radicada en cabeza del Defensor del Pueblo. De esa manera se vela mejor por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, función principal de dicho funcionario. Argumenta la propia Corte que, para que este derecho fundamental adquiera todo su vigor, debe entenderse que el abogado ha de ser, ante todo, un defensor del derecho, y aunque la defensa sea esencialmente técnica, requiere además de una dimensión humana inmensa.¹⁸³

Sobre la presunción de inocencia, la misma autoridad constitucional ha entendido (sentencia T-097/94) que este derecho impone que la carga de la prueba corresponda a los acusadores, y que para desvirtuarla sea necesario que la prueba practicada haya tenido lugar en un juicio, con todas las garantías procesales y formalidades previstas. Además, señala que para condenar es indispensable la certeza de la culpabilidad, debido a que es la inocencia la que se presume cierta. La culpabilidad debe ser probada bajo las condiciones establecidas por el debido proceso. Cualquier enunciado con pretensión de veracidad establecido por fuera de las formas procesales que protegen el derecho de defensa es una veracidad espuria que no tiene validez, así cuente con la convicción del juzgador, o incluso con la verdad real. Mientras estos supuestos no hayan sido respetados, el investigado continuará gozando del beneficio de la presunción de inocencia.¹⁸⁴

La Corte Constitucional de Colombia también ha fijado criterios en torno al derecho a la prueba (sentencia T-171/06) y el derecho al recurso legal (sentencia C-788/02). En el primer caso, indica que el derecho a la prueba constituye uno de los principales ingredientes del debido proceso, así como del derecho al acceso a la administración de justicia y el más importante vehículo para alcanzar la verdad en una investigación judicial. Por

¹⁸² Sentencia C-796/04, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-796-04.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸³ Sentencia T-436/92, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-436-92.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸⁴ Sentencia T-097/94, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44295> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

tanto, las anomalías que desconozcan de manera grave e ilegítima este derecho constituyen un defecto fáctico que, al vulnerar derechos fundamentales, pueden contrarrestarse a través de la acción de tutela.¹⁸⁵

En el segundo caso, ha establecido que los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considere afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso. Sostiene también que el artículo 29 de la Constitución exige que todo juzgamiento se lleve a cabo con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Entre éstas, que son señaladas por la ley, está la posibilidad de instaurar recursos contra las determinaciones que se van adoptando en el curso del trámite procesal o al finalizar el mismo.¹⁸⁶

C. Argentina (derechos y garantías)

a. Disposiciones normativas (constitucionales, legales y reglamentarias)

En Argentina, la Constitución Política, en su artículo 18, reconoce una serie de derechos para todos los habitantes de la nación; entre ellos se encuentra el de no ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso (principio de legalidad) ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa.

El mismo numeral de la Constitución prevé el derecho a la defensa, al ordenar la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos.

En el terreno legal, el artículo 1o. del Código Procesal Penal, de aplicación supletoria en los procedimientos disciplinarios seguidos por el Consejo de la Magistratura (de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación) establece que nadie podrá ser considerado culpable mientras una sentencia firme no desvirtúe la presunción de inocencia de que todo imputado goza.

En materia probatoria, el Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura prevé (numerales 15 a 17) la facultad del sujeto investigado para ser informado de la realización de las me-

¹⁸⁵ Sentencia T-171/06, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-171-06.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸⁶ Sentencia C-788/02, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-788-02.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

didas de prueba y participar en su producción personalmente o a través de su defensor (con las limitaciones mencionadas en el cuerpo de este trabajo).

En el contexto que estudiamos, enfocado al derecho a la impugnación o a recurrir las determinaciones dictadas por el Consejo en materia disciplinaria, la Ley 24.937 (artículo 14, inciso c) lo estatuye al indicar que las sanciones disciplinarias que aplique el Consejo de la Magistratura serán apelables en sede judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

b. Criterios jurisprudenciales

La regla del debido proceso ha sido reconocida por diversos criterios jurisprudenciales en Argentina (sumario 80007131), que indican que su observancia debe acentuarse aún “más cuando el órgano administrativo resulta parte y juez dentro de una misma causa”. Al respecto, se ha dicho que el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba y a obtener una decisión fundada, son las garantías amparadas en la Constitución Nacional, base del sistema republicano de gobierno, las cuales deben resguardarse celosamente a fin de evitar excesos y poder arribar así a la verdad jurídica objetiva de la cuestión que se debate.¹⁸⁷

Otro criterio jurisprudencial establece que las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio exigen que la acusación describa con precisión la conducta imputada, a los efectos de que el procesado pueda ejercer en plenitud su derecho de ser oído y producir prueba en su descargo, así como también el de hacer valer todos los medios conducentes a su defensa.¹⁸⁸

Acerca del principio de legalidad en el ámbito de los criterios jurisdiccionales, se ha establecido que éste emana esencialmente de la Constitución Nacional (Argentina), entendiéndose tal en un sentido amplio como el sometimiento irrestricto a la ley que debe gobernar, tanto en el accionar y decisión de los órganos administrativos como jurisdiccionales (sumario Z0014542).¹⁸⁹

¹⁸⁷ Sumario 80007131, disponible en: http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=SUMARIOS&docid=80007131 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸⁸ Sumario S0008615, disponible en: http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=SUMARIOS&docid=S0008615 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁸⁹ Sumario Z0014542, disponible en: http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=SUMARIOS&docid=Z0014542 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Por lo que respecta al principio de inocencia, existe un criterio jurisprudencial (sumario Z0011603) que lo considera como el basamento que gobierna todo el procedimiento y la normativa de fondo en materia penal; además, conforma el bloque constitucional de derechos, mediante el respectivo reconocimiento, tanto en la Constitución provincial como en la nacional (Argentina) y al estar consagrado en los distintos tratados supranacionales, incorporados por la carta magna.

Este principio (de acuerdo con el criterio jurisprudencial) no debe confundirse con el principio *in dubio pro reo*, puesto que mientras el primero cobra relevancia cuando existe falta absoluta de pruebas o cuando las practicadas no reúnen las garantías procesales, el segundo pertenece al momento de la valoración o apreciación probatoria, aplicándose cuando habiendo prueba existe una duda racional sobre la concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que integran el tipo. Sin embargo, ambos no son presunciones absolutas; por lo tanto ceden cuando el tribunal arriba a un grado de certeza, en relación con extremos necesarios para poder emitir un pronunciamiento condenatorio.¹⁹⁰

También existe criterio jurisprudencial que toca lo concerniente al derecho a la impugnación o recurrir el fallo. Este derecho (sumario IN000024) representa una garantía primordial que debe respetarse en el marco del debido proceso legal, a fin de permitir que una sentencia adversa sea revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía, posibilitando una revisión íntegra de la decisión condenatoria, otorgando mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado y seguridad y tutela a los derechos del condenado.¹⁹¹

Por último, como cierre de este apartado, los artículos normativos y los criterios jurisprudenciales aquí mencionados pueden compendiarse como se muestra en la tabla siguiente:

¹⁹⁰ Sumario Z0011603, en: http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=SUMARIOS&docid=Z0011603 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁹¹ Sumario IN000024, en http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento®istro=SUMARIOS&docid=IN000024 (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

TABLA 4

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE DERECHOS
 DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESPAÑA,
 COLOMBIA Y ARGENTINA

<i>Principios</i>	<i>España</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>
Principio de legalidad	Constitución: artículos 9o., apartado 3, y 25, apartado 1 Sentencia: 97/2009	Constitución: artículo 28, primer párrafo Ley 734/2002: artículo 4o. Sentencia: C-796/04	Constitución: artículo 18 Sumario: Z0014542, “Principio de legalidad: Concepto”
Debido proceso legal	Constitución: artículo 24, apartado 2 Sentencia: 24/1994	Constitución: artículo 29 Ley 734/2002: artículo 6o. Sentencia: C-542/10, C-1193/08	Sumarios: 80007131, “Debido proceso-empleo no registrado” S0008615, “Incidente de nulidad-elevación a juicio de garantías constitucionales-debido proceso”
Debida defensa	Constitución: artículo 24, apartado 2 Sentencia: 145/2011	Constitución: artículo 29, penúltimo párrafo Ley 734/2002: artículo 17 Sentencia: T-436/92	Constitución: artículo 18
Presunción de inocencia	Constitución: artículo 24, apartado 2 Sentencias: 109/1986 y 44/1987	Constitución: artículo 29, penúltimo párrafo. Ley 734/2002: artículo 9o. Sentencia: T-097/94	Código Procesal Penal (supletorio): artículo 1o. Sumario: Z0011603, “Proceso penal-principio de inocencia”
Derecho probatorio	Constitución: artículo 24, apartado 2 Sentencia: 89/1986	Constitución: artículo 29, último párrafo Ley 734/2002: artículo 92, apartado 4 Sentencia: T-171/06	Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación: artículos 15 a 17
Derecho de impugnación	Constitución: artículo 24, apartado 1 Ley orgánica 6/1985: artículo 58, apartado primero Sentencia: 251/2000	Ley 734/2002: artículo 92, apartado 6 Sentencia: C-788/02	Ley 24.937: artículo 14, inciso c) Sumario: IN000024, “Derecho al recurso-debido proceso-sentencia absolutoria-sentencia condenatoria”

V. ACTUALIDAD DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y REFERENCIA A LAS ESTADÍSTICAS DISCIPLINARIAS RECIENTES

Para complementar la revisión que venimos haciendo de los Consejos de la Judicatura en España, Colombia y Argentina, y de manera especial a sus atribuciones en materia disciplinaria, nos proponemos, a continuación, brindar un panorama sucinto de los sucesos actuales más relevantes que atraviesan los Consejos en su carácter de órganos de gobierno y administración del Poder Judicial en cada país.

Dicha revisión es importante en la medida en que nos permitirá apreciar de qué manera el contexto histórico, social y político puede incidir en el desarrollo de las atribuciones —incluidas las disciplinarias— de los Consejos de la Judicatura.

También referiremos los datos estadísticos en materia disciplinaria que derivan de los informes (o memorias) de labores de cada Consejo, complementándolo con elementos extraídos de datos publicados oficialmente, lo cual nos permitirá saber cuáles son los criterios que adopta cada autoridad para el tratamiento de las denuncias o quejas sobre la disciplina judicial, el seguimiento que les da y el sentido de sus resoluciones.

Todo lo anterior impacta de manera importante, tanto al interior de las instituciones judiciales como al exterior, de frente a los usuarios de los servicios de justicia.

Reconocemos que, como se apreciará, los datos no son congruentes entre sí, pues cada Consejo ha informado de manera distinta el desarrollo de sus actividades disciplinarias;¹⁹² sin embargo, no deja de ser interesante el estudio comparativo para al menos conocer en amplios términos la actividad disciplinaria desarrollada.

1. *España (actualidad y estadística disciplinaria)*

A. *Actualidad*

De entre los múltiples aspectos de actualidad que podrían estudiarse en torno al Consejo General del Poder Judicial en España (carrera judicial,

¹⁹² En algunos casos se publicaron los números de ingresos y egresos de expedientes disciplinarios; en otros se dio a conocer el número de sanciones; en algunos más se mostraron los cargos de los sujetos disciplinados, con lo cual no hay congruencia en la presentación de los datos contenidos en los diversos informes.

ejercicio del presupuesto, inspección de órganos judiciales, disciplina judicial, etcétera), hay uno que destaca por su importancia, dada la tensión institucional que genera la propuesta de reforma legal que al momento existe y la atención mediática que recibe: nos referimos a la selección e integración del Consejo General.

Como mencionamos anteriormente, el Consejo español se integra por el presidente del Tribunal Supremo, quien lo preside y por veinte miembros nombrados por el rey para un periodo de cinco años. De estos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos establecidos por la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

La problemática actual que enfrenta el Consejo General del Poder Judicial radica en los señalamientos de politización de sus integrantes, ya que de los doce provenientes de las categorías judiciales, la Ley Orgánica dispone que para su elección, la propuesta sea formulada al rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis vocales por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los jueces y magistrados.

Es decir, veinte vocales del Consejo pasan por escrutinio o selección de las cámaras, lo que ha propiciado recientemente severas críticas de la posible injerencia de los partidos que conforman el Poder Legislativo sobre el Consejo General del Poder Judicial.

Si bien no es de reciente expedición la ordenación normativa que estipula la manera en que ha de conformarse el Consejo, lo cierto es que variados acontecimientos sociales han exacerbado las críticas públicas en cuanto a la integración y funcionamiento de este órgano.

Uno de estos hechos, que ha causado un impacto negativo importante a la imagen del Consejo General y agravado las críticas sobre su conformación, son las manifestaciones públicas en contra de los gastos exorbitantes que se han evidenciado por parte del presidente y los vocales del Consejo en plena crisis económica en España.¹⁹³

El fenómeno descrito causó tal impacto que redundó en la dimisión del presidente del Consejo General, y también trajo serias confrontaciones en-

¹⁹³ “El caso Dívar y el desgobierno judicial”, *El País*, 27 de junio de 2012, disponible en: http://elpais.com/elpais/2012/06/25/opinion/1340625069_942499.html, y, “Viajar en turista”, *El País*, 23 de diciembre de 2012, disponible en: http://elpais.com/elpais/2012/12/22/opinion/1356194324_523240.html.

tre los propios integrantes del Poder Judicial y cuestionamientos por parte del resto de los poderes.¹⁹⁴

Como consecuencia de las circunstancias reseñadas y en pleno proceso de debate de la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, la renovación de los vocales del Consejo se halla suspendida por una determinación del Consejo de Ministros aprobado por mayoría del Consejo General.¹⁹⁵

Incluso, en la propuesta de ley formulada por el Ministerio de Justicia se prevé un cambio en la permanencia de la totalidad de los integrantes del Consejo General (de los veintiuno se propone que sólo seis o siete, más el presidente, sean permanentes), ante lo cual el Consejo se ha opuesto, aduciendo que esta medida atenta contra la independencia judicial, ya que se reduce al Consejo General a su mínima expresión, transformándose en una especie de dirección general del Ministerio de Justicia.¹⁹⁶

No obstante, mientras esto se debate, el presidente del Consejo ha reconocido que existen problemas en el Poder Judicial, con los sueldos, con los permisos, con los jueces sustitutos, con la carga de trabajo, y que en España “la justicia va como va. Hay procesos lentos y otros que van bien. Señala que la lentitud no depende de los Jueces, sino de las leyes procesales, más bien anticuadas, y de si hay recursos, que siempre se agotan y a veces se abusa”.¹⁹⁷

A futuro se verá si permanece o varía (y de qué manera) la integración del Consejo General del Poder Judicial, ya que por los debates que han existido hasta el momento, la otra opción, consistente en permitir que los propios jueces y magistrados sean quienes elijan a los vocales, también cuenta con duras objeciones, al creerse que se daría conformación a un órgano corporativizado por quienes integran la carrera judicial, convirtiendo al Consejo en el campo de batalla de la política de las asociaciones judiciales, lo cual no haría una diferencia sustancial con respecto a la situación vigente.¹⁹⁸

¹⁹⁴ “17 jueces decanos reclaman al CGPJ que esté a la altura de las circunstancias”, *El País*, 15 de junio de 2012, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/15/actualidad/1339754824_867681.html.

¹⁹⁵ “El Pleno del Poder Judicial aprueba el freno a la renovación de sus vocales”, *El País*, 14 de febrero de 2013, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/02/14/actualidad/1360835858_984867.html.

¹⁹⁶ “El Poder Judicial descalifica la reforma del Consejo que impulsa Gallardón”, *El País*, 24 de enero de 2013, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/01/24/actualidad/1359055474_873489.html.

¹⁹⁷ “Los jueces no permitirían espacios de impunidad frente a la corrupción”, *El País*, 7 de febrero de 2013, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/02/07/actualidad/1360274421_951637.html.

¹⁹⁸ “Hacia un Poder Judicial no politizado”, *El País*, 10 de mayo de 2012, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/10/vidayartes/1336679312_862092.html.

B. *Estadística disciplinaria*

Los datos que se contienen en la Memoria Anual 2012 del Consejo General del Poder Judicial muestran que en 2011 la Comisión Disciplinaria adoptó 1,435 decisiones relacionadas con la resolución y ejecución de informaciones previas, así como con la incoación y resolución de diligencias informativas, con la incoación, tramitación, resolución y ejecución de expedientes disciplinarios y con el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en materia disciplinaria judicial.¹⁹⁹

De acuerdo con el documento citado, el volumen principal de decisiones de la Comisión Disciplinaria se refieren a la resolución de las informaciones previas, la mayor parte de las cuales se refieren a quejas y denuncias por motivos de retraso en los procesos (60%), los cuales responden (así se afirma) generalmente a deficiencias estructurales de los órganos jurisdiccionales o a cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la Oficina Judicial, lo cual determina la decisión de archivo de la Comisión por no afectar a la responsabilidad de jueces y magistrados, sin perjuicio de que, en su caso, se remitan las comunicaciones correspondientes a los órganos competentes si se aprecia algún tipo de responsabilidad.²⁰⁰

En 2011, de las 560 informaciones previas archivadas, 356 lo fueron en relación con informaciones previas por retraso, fundándose la decisión de archivo en deficiencias estructurales o en referirse a materias que entran en el ámbito de la competencia y funcionamiento de la oficina judicial. Por otra parte, se incoaron 36 expedientes disciplinarios a jueces y magistrados por infracciones relacionadas con el retraso en el proceso o en el dictado de resoluciones, de los cuales 28 finalizaron con sanción y ocho con resolución de archivo. El total de expedientes disciplinarios que fueron incoados en 2011 fue de 57, habiéndose resuelto 47 (33 con sanción y catorce sin sanción).²⁰¹

Según las gráficas incluidas en la memoria que se revisa, del total de sanciones impuestas, cinco correspondieron al Pleno del Consejo (todas suspensiones de entre dos años, un año, tres meses y un mes, por faltas muy graves, y dos de ellas acompañadas de una advertencia por faltas leves); cinco fueron dictadas por las salas de gobierno (cuatro advertencias y una

¹⁹⁹ Memoria Anual 2012, España, Consejo General del Poder Judicial, 2012, p. 53, disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Memorias/Memoria_Anual/Memoria_anual_2012.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ *Idem*.

multa, todas por faltas leves) y las 23 restantes fueron ordenadas por la Comisión Disciplinaria (cinco advertencias por falta leve y las demás fueron multas por faltas leves y graves).²⁰²

De la información revisada no se cuenta con mayores elementos para conocer el número total de quejas que fueron presentadas al Poder Judicial denunciando alguna posible causa de responsabilidad administrativa en contra de jueces y magistrados. Es interesante observar que, según lo mencionado en la memoria anual 2012, “560 informaciones previas fueron archivadas por considerar que no se trataban de responsabilidad de los sujetos denunciados”.

El total de procedimientos iniciados en 2012 es de 57; es decir, de aproximadamente el 10% del total de diligencias previas que fueron desechadas en el año.

Aunque no existe un detalle desglosado que vincule la categoría del sujeto infractor (juez o magistrado) con la conducta cometida o con la sanción impuesta, se puede apreciar que la mayor parte de los procedimientos disciplinarios que se concluyeron en 2012 (33) terminaron con sanción, y, como ya se dijo, la mayor de las veces —a decir de la autoridad judicial— respondieron a conductas como el retraso en la tramitación de los asuntos.

A pesar de estos números, no debemos perder de vista que las sanciones impuestas en ocasiones son objeto de revisión por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que está facultada para, en su caso, revocar las determinaciones disciplinarias,²⁰³ razón por la cual el número total de sanciones puede disminuir de conformidad con el criterio de esa autoridad jurisdiccional.²⁰⁴

2. Colombia (*actualidad y estadística disciplinaria*)

A. Actualidad

La Rama Judicial en Colombia vivió de 2010 a 2012, momentos de tensión en sus relaciones con los poderes Legislativo y Ejecutivo, debido a la

²⁰² *Ibidem*, pp. 64-66.

²⁰³ Sobre este punto, no se cuenta con el informe 2012 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para obtener el número de confirmaciones o revocaciones de las resoluciones disciplinarias emitidas por el Consejo General del Poder Judicial. En el informe 2011 de esa sala no se especificaron los datos que son requeridos para tal efecto.

²⁰⁴ “El Supremo revoca casi la mitad de las sanciones del Consejo a los jueces”, *El País*, 7 de marzo de 2013, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/03/06/actualidad/1362599824_765831.html.

propuesta de reforma constitucional y legal impulsada por el gobierno colombiano, que —entre otros aspectos— pretendió desaparecer al Consejo Superior de la Judicatura.

Algunos de los argumentos que sostenían la propuesta reformativa consistían en afrontar de mejor manera los problemas de congestión judicial y el acceso a la justicia en Colombia.

Pese a los objetivos planteados, algunos de los puntos del proyecto de reforma fueron objetados por los magistrados del Poder Judicial, especialmente por lo que se refirió al presupuesto para la Rama Judicial y a la eliminación del Consejo Superior.

Dados los desacuerdos planteados, el gobierno aplazó (de 2010 a 2011) la presentación de la propuesta de Reforma Judicial, aspirando a alcanzar un consenso entre las distintas ramas del poder público en Colombia. Ya en 2011, los desacuerdos continuaron y se ampliaron a otros sectores, como la reglamentación de las tutelas contra las sentencias de las cortes, la doble instancia para el juzgamiento de personas con fuero, las funciones judiciales que el gobierno propuso otorgar a notarios, abogados y conciliadores con el fin de descongestionar procesos, etcétera.

También fue ampliamente criticado el que la reforma a la justicia, a esas alturas haya tomado un tinte político, encargándose más del nombramiento y de los periodos de los magistrados, en lugar de tener en cuenta las necesidades y derechos de acceso a la justicia de los ciudadanos.

Aun existiendo el disenso en torno a la reforma judicial, el gobierno colombiano presentó el proyecto ante el Congreso para dirimir en sede legislativa los desacuerdos; esto tuvo como reacción el que las cortes identificaran que el proyecto ponía en riesgo la autonomía del Poder Judicial, ante lo cual el Consejo de Estado presentó un proyecto alternativo de reforma a la justicia, que proponía la modificación (no eliminación) del Consejo Superior de la Judicatura y un incremento en el presupuesto destinado a la Rama Judicial.

El Congreso colombiano fue el encargado de analizar las iniciativas presentadas, procurando su armonización; así, se sucedieron los debates (en total deben ser ocho) para su aprobación, bajo un ambiente sumamente politizado, en el que los congresistas modificaron los alcances de los proyectos, incluyendo beneficios a su investidura y una ampliación en el periodo de los magistrados (de ocho a doce años).

En junio de 2012 se aprobó la reforma a la justicia por parte del Congreso de la República;²⁰⁵ sin embargo, vistas las expresiones de descon-

²⁰⁵ “Aprobada primera reforma a la justicia en 10 años”, *Semana*, 14 de junio de 2012, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/aprobada-primer-reforma-justicia-diez-anos/>

tento por la Rama Judicial, el titular del Ejecutivo convocó al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin revocar la reforma,²⁰⁶ lo que aconteció al haber sido aceptadas las objeciones formuladas por el presidente de la República.²⁰⁷

Como podemos colegir, la accidentada reforma a la justicia colombiana no llegó a buen fin, ya que puso en evidencia los múltiples intereses políticos al interior del Congreso,²⁰⁸ y aunque no implicó la desaparición del Consejo Superior de la Judicatura, sí cuestionó su independencia y la importancia del papel que tiene asignado.

La merma a la legitimidad del Consejo Superior de la Judicatura también se vio afectada en ese periodo (2010-2012) por importantes denuncias relacionadas con su politización, en virtud del mecanismo de elección de sus integrantes (ternas elaboradas por el presidente de la República a consideración del Congreso),²⁰⁹ además de serias acusaciones de corrupción vinculadas con el sistema de pensiones y con la posible falsedad de actas de sesión en las cuales se otorgaron nombramientos a magistrados auxiliares.²¹⁰

259540-3; “Aprobados 31 artículos de reforma a la justicia”, *Caracol*, 15 de junio de 2012, disponible en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-267707-aprobados-31-articulos-de-reforma-a-la-justicia> y “Se elimina el Consejo Superior de la Judicatura”, *El Espectador*, 10 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-345308-se-elimina-el-consejo-superior-de-judicatura>.

²⁰⁶ “La jugada desesperada de Santos”, *Noticiero La Silla Vacía*, 22 de junio de 2012, disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-jugada-desesperada-de-santos-34201>.

²⁰⁷ “Reforma a la justicia: el paso a paso de una irresponsabilidad”, *Semana*, 22 de junio de 2012, disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/reforma-justicia-paso-paso-irresponsabilidad/259955-3>, y “La caída de la Reforma a la Justicia: una lección para toda Colombia”, *El País*, 30 de junio de 2012, disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/caida-reforma-justicia-leccion-para-toda-colombia>.

²⁰⁸ “Reforma a la Justicia beneficia a políticos investigados: Judicatura”, *El Espectador*, 24 de abril de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-341084-reforma-justicia-beneficia-politicos-investigados-judicatura>.

²⁰⁹ “Colombia: la crisis de la reforma a la justicia pasó la cuenta a Santos”, *América Economía*, 29 de junio de 2012, disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/colombia-la-crisis-de-la-reforma-la-justicia-paso-la-cuenta-santos>.

²¹⁰ “Judicatura advirtió que existe corrupción en los despachos judiciales”, *El Espectador*, 21 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-406195-judicatura-advirtio-existe-corrupcion-los-despachos-judiciales>; “Fiscalía pide medida de aseguramiento contra secretaria de la Judicatura”, *El Espectador*, 17 de julio de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-360688-fiscalia-pide-medida-de-aseguramiento-contrasecretaria-de-judic>, “Secretaria de Sala Disciplinaria de Judicatura pagaría una pena de 12 años”, *El Espectador*, 24 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-348417-secretaria-de-sala-disciplinaria-de-judicatura-pagaria-una-pena>, y “¿Recomendaciones que obligan?”, *El Espectador*, 3 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-343601-recomendaciones-obligan>.

B. *Estadística disciplinaria*

Los datos estadísticos en materia disciplinaria que se prevén en el Informe al Congreso de la República por parte del Consejo Superior de la Judicatura muestran múltiples resultados, algunos de corte general y otros más específicos.

De manera resumida, los resultados consultados indican que, en relación con funcionarios judiciales, desde su existencia (1992) hasta diciembre de 2011, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha adelantado 3,690 investigaciones, de las cuales 1988 han terminado en sanciones (54%).²¹¹

Las sanciones que se han aplicado en esos procedimientos son: 825 multas, 743 suspensiones, 238 amonestaciones y 137 destituciones.²¹²

Por su parte, los Consejos seccionales de la Judicatura han aplicado, desde su puesta en marcha (1992), un total de 7,088 sanciones a funcionarios judiciales, distribuidas de la manera siguiente: 621 multas, 1,057 suspensiones, 223 amonestaciones, 195 destituciones y 4,992 sanciones diversas.²¹³

De forma más específica, para enero de 2012, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria inició actividades con 1,023 procesos activos en contra de funcionarios judiciales, mientras que las respectivas Salas de los Consejos seccionales tuvieron, hasta diciembre de 2011, un total de 19,978 procesos del mismo talante.

No obstante la evidencia de un incremento significativo en los procesos totales (no sólo disciplinarios) que lleva el Consejo de la Judicatura, el informe no nos proporciona mayores elementos para determinar factores relevantes en materia disciplinaria, tales como el número de denuncias admitidas y desechadas, los motivos de desechamiento, los tipos de conductas que predominantemente son sancionadas y el cargo o puesto que poseen los sujetos sancionados.

Comunicados informativos del Consejo Superior de la Judicatura indican que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria sancionó durante 2012 un total de 106 funcionarios judiciales y 687 abogados por incurrir en diferentes faltas, que atentaron contra las normas disciplinarias.²¹⁴

²¹¹ Memoria Anual 2011, *op. cit.*, p. 134, disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Memorias/Memoria_Anual/Memoria_anual_2011 (última fecha de consulta: 23 de julio de 2015).

²¹² *Ibidem*, p. 133.

²¹³ *Ibidem*, p. 135.

²¹⁴ “Consejo Superior de la Judicatura sancionó 106 funcionarios judiciales y 687 abogados en 2012”, *Listado de noticias del Consejo Superior de la Judicatura*, 6 de febrero de 2013, disponible en: <http://vox-populi.com.co/consejo-superior-de-la-judicatura-sanciono-106-funcionarios-judiciales-y-687-abogados-en-el-2012/>.

Las faltas en que más incurrieron los funcionarios judiciales son: el incumplimiento a los deberes del funcionario (88 sancionados); incumplimiento a las prohibiciones y la incursión en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses (35 sancionados); por incurrir en las prohibiciones al funcionario establecidas en el artículo 154 de la Ley 270 de 1996 (24 sancionados), entre otras.²¹⁵

A pesar de que fueron sancionados 106 funcionarios judiciales, se aplicaron sanciones por 169 faltas, teniendo en cuenta que en algunos casos hubo concurso de las mismas. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria también informó que entre septiembre de 1992 y diciembre de 2012 fueron sancionados 2,094 funcionarios judiciales de un total de 3,876 investigados.²¹⁶

La misma Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura indicó que durante el primer trimestre de 2013 se presentaron 27 quejas en contra de funcionarios de la Rama Judicial y sancionó a ocho funcionarios judiciales. Añade el informe que fueron presentadas 68 quejas contra abogados, y se sancionó a 42 por incurrir en diferentes faltas, que atentan contra las disposiciones disciplinarias.²¹⁷

De los datos previos puede apreciarse que la información publicada por el Consejo Superior de la Judicatura brinda ciertas estadísticas importantes, como el número de ingresos y sanciones, pero deja de lado otra información relevante, de manera específica el tipo de conductas de mayor incidencia que son motivo de sanción disciplinaria.

No pasa desapercibido que el número de sanciones que estima el Consejo en su reporte para el primer trimestre de 2013 también puede ser modificable dada la posibilidad de impugnar las determinaciones disciplinarias judiciales.

3. Argentina (*actualidad y estadística disciplinaria*)

A. Actualidad

En Argentina se encuentra en marcha, desde finales de 2012, un proceso de reforma al sistema de justicia promovido por la titular del Poder Eje-

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ “Judicatura sancionó ocho funcionarios judiciales y 42 abogados durante el primer trimestre de 2013”, *Listado de noticias del Consejo Superior de la Judicatura*, 11 de abril de 2013, disponible en: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/noticias/csj/1306/Judicatura-sancion%C3%B3-ochofuncionarios-judiciales-y-42-abogados-durante-el-primer-trimestre-de-2013>.

cutivo. El origen de esta propuesta de modificación o reforma se encuentra en el conflicto existente entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, pues el primero ha dictado resoluciones desfavorables al gobierno en procesos de carácter contencioso.²¹⁸

Como respuesta a las determinaciones que le fueron adversas, el Ejecutivo comenzó a hacer hincapié en la necesidad de democratizar el Poder Judicial, incluyendo la selección y el juzgamiento de los jueces que lo conforman.

Vista esa presión, los jueces integrantes de la Comisión Nacional de la Independencia Judicial emitieron un comunicado (diciembre 2012) en el que mostraron su preocupación por los hechos que a su criterio afectan la independencia judicial y dificultan el acceso a la justicia, en perjuicio de los habitantes de la nación.²¹⁹

El conflicto entre ambos poderes se ha prolongado tras las manifestaciones vertidas en los medios de comunicación, en los que se ha señalado la alta incidencia o hegemonía que sobre los jueces ejercen las corporaciones financieras o mediáticas, incluso por encima de las sobredimensionadas presiones provenientes del Poder Ejecutivo.²²⁰

En abril de 2013 se presentaron ante el Poder Legislativo los seis proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo, con miras a democratizar al Poder Judicial, lo que incluyó un aumento en la cantidad de consejeros, de trece a diecinueve, siendo los seis nuevos miembros (jueces, abogados y académicos) elegidos en los comicios legislativos de agosto de 2013.²²¹

Al interior del Congreso, la propuesta del Ejecutivo recibió críticas y reproches por una minoría parlamentaria, ante lo que se consideró “un nuevo y lamentable avance del Ejecutivo sobre la independencia y autonomía del Poder Judicial”.²²²

La Cámara de Diputados aprobó (abril 2013) una ley que limitó a seis meses las medidas cautelares de jueces contra normas del Estado, de modo

²¹⁸ “Cristina Fernández se enfrenta al poder judicial argentino”, *El País*, 1o. de marzo de 2013, disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/01/actualidad/1362152379970636.html>.

²¹⁹ “Comunicado de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional”, *Centro de Información Judicial, Agencia de Noticias del poder judicial*, 24 de abril de 2013, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-11244-Comunicado-de-la-Asociacion-de-Magistrados-y-Funcionarios-de-la-Justicia-Nacional.html>.

²²⁰ “Cristina Fernández se enfrenta al Poder Judicial argentino”, *El País*, *cit.*, nota 117.

²²¹ “Cristina Fernández propone que la cúpula de los jueces se elija por voto popular”, *El País*, 9 de abril de 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/09/actualidad/1365469320_768310.html.

²²² *Idem*.

que se deban pronunciar rápidamente sobre la cuestión de fondo de las causas. La norma sólo exceptuó de esta restricción temporaria a los litigios que afectan a sectores sociales vulnerables, la vida digna o cuando se trate de conflictos laborales.²²³

Además, se convirtió en ley la iniciativa que creó tres tribunales de tercera instancia en los fueros laboral, contencioso administrativo (los litigios que involucran al Estado) y civil-comercial. De este modo, quien apele fallos de segunda instancia en esos fueros no podrá recurrir directamente a la Corte Suprema.

Por 130 votos a favor y 123 en contra, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que establece que los jueces, abogados y académicos que integran el Consejo de la Magistratura “sean elegidos por el pueblo a través de candidaturas por los partidos políticos”; esta iniciativa fue modificada por los diputados kirchneristas para que el máximo tribunal mantenga el control presupuestario de la justicia y no se lo transfiera al Consejo de la Magistratura, como había votado el Senado. Por lo tanto, el proyecto volverá a ser debatido por la cámara alta.²²⁴

Otros tres proyectos de la reforma judicial, menos polémicos y que apuntan a transparentar el ingreso a la carrera judicial y a difundir las sentencias y los patrimonios de los funcionarios, se convirtieron en ley el 8 de mayo de 2013, y fueron discutidos por el Senado, donde el kirchnerismo cuenta con la mayoría absoluta.²²⁵

Las reformas apuntadas han provocado una amplia manifestación de rechazo tanto de la oposición partidaria, del Poder Judicial,²²⁶ así como de ciudadanos que se expresan contrarios a las mismas,²²⁷ sobre todo por la politización de la judicatura argentina.²²⁸

²²³ “El Congreso argentino aprueba la reforma judicial kirchnerista”, *El País*, 25 de abril de 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/25/actualidad/1366855257_273994.html.

²²⁴ *Idem*.

²²⁵ *Idem*. “Argentina se divide por reforma al Poder Judicial”, *Informador*, 26 de abril de 2013, disponible en: <http://www.informador.com.mx/internacional/2013/453566/6/argentina-se-divide-por-reforma-al-poder-judicial.htm>.

²²⁶ “Funcionarios del Poder Judicial repudiaron la violencia institucional”, *Terra*, 3 de mayo de 2013, disponible en: <http://noticias.terra.com.ar/politica/funcionarios-del-poder-judicial-repudiaron-la-violencia-institucional,4f0e98c9fb76e310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>.

²²⁷ “¿De qué se trata la reforma judicial argentina?”, *El País*, 25 de abril de 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/17/actualidad/1366226590_024943.html.

²²⁸ “Argentina entre protestas y una reforma judicial”, *Voz de América*, 20 de abril de 2013, disponible en: http://www.voanoticias.com/content/argentina_cristina_peronismo_kirchner/1645540.html.

Aunado a esas protestas, el gobierno argentino se ha visto enfrascado en una disputa con la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la independencia de los jueces y abogados, quien puso en tela de juicio la separación de poderes en ese país y subrayó que al otorgar a los partidos la posibilidad de proponer a los consejeros se pone en riesgo la independencia de los miembros del Consejo de la Magistratura.²²⁹

La Relatora Especial exhortó al gobierno de Argentina a reconsiderar los proyectos que fueron aprobados por la Cámara de Diputados e insistió en que el Estado debe asegurar la independencia de la judicatura mediante el respeto de su legislación a los estándares internacionales. Asimismo, solicitó a la nación argentina, establecer procedimientos claros y criterios objetivos para la destitución y sanción de jueces, además de asegurar un recurso efectivo a los magistrados para impugnar dichas decisiones, en aras de salvaguardar la independencia judicial en ese país.²³⁰

B. *Estadística disciplinaria*

La Memoria 2011 del Consejo de la Magistratura muestra algunos datos acerca de la actividad desarrollada por la Comisión de Disciplina y Acusación. Como resultados destacables, en 2011 la Comisión recibió un total de 260 denuncias y resolvió 232 expedientes; de estos últimos, el desglose es el siguiente:²³¹

1. En 132 expedientes se propuso la desestimación de la denuncia, siendo cincuenta de estas desestimadas *in limine* (al inicio).
2. En cuatro se propuso que fueran declaradas abstractas.
3. En dos se propuso el archivo.
4. En tres expedientes acumulados se dispuso la apertura del procedimiento de remoción de un juez.

²²⁹ “Argentina rechaza que la ONU pida independencia del Poder Judicial”, *Iberoamérica Central de Noticias*, 3 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.icndiario.com/2013/05/03/argentina-rechaza-que-la-onu-pida-independencia-del-poder-judicial/>.

²³⁰ *Idem*. “Aumenta la tensión con la ONU por la reforma judicial”, *La Nación*, 3 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1578480-aumenta-la-tension-entre-el-gobierno-y-las-naciones-unidas>.

²³¹ Memoria 2011, Argentina, Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la nación, 2011, pp. 20-28, disponible en: <http://www.consejomagistratura.gob.ar/biblioteca%20digital/documentos/Memoria%20Anual%202011/index.html>.

5. En un expediente, el dictamen de mayoría propuso una multa de 10% de los haberes del magistrado, pero el Pleno resolvió la desestimación propuesta por el dictamen de la minoría (*sic*).
6. En cuatro expedientes existieron dictámenes de minoría y mayoría, siendo aprobados, en los cuatro casos, los dictámenes que propusieron la desestimación de la denuncia.
7. En un expediente se aconsejó la remoción de un magistrado por mal desempeño de sus funciones y posible comisión de delitos.²³²

En términos porcentuales, de los expedientes resueltos durante 2011, el 58% fue desestimado, el 35% desestimado *in limine* (al inicio), un 3% de las denuncias fueron declaradas abstractas, en el 1% se declaró el archivo, en 1% se impuso una multa y en 2%, se optó por formular acusación ante el jurado de enjuiciamiento.²³³

En total, los jueces sancionados en 2010 fueron dos, un número menor que en las tres anualidades previas (diez en 2009, cinco en 2008 y cinco en 2007).²³⁴

Como dato importante, debe señalarse que de 1999 a 2011 el número total de propuestas de remoción de magistrados por parte de la Comisión de Disciplina y Acusación es de 39, de los cuales, en ocho casos la propuesta no fue aceptada por el Pleno del Consejo, en nueve se dio la renuncia del funcionario (por lo que no procedió la remoción), en cinco se rechazó la propuesta por el jurado de enjuiciamiento, y en diecisiete casos procedió la remoción de magistrados.²³⁵

De lo estudiado hasta aquí, apreciamos una gran fragmentación de la información en materia disciplinaria contenida en la *Memoria 2011* del Consejo de la Magistratura de Argentina; esto es así, ya que no se precisan los motivos específicos que condujeron al elevado desechamiento de las denuncias; tampoco se indicaron las conductas por las cuales se sancionó a dos servidores públicos en 2010 ni se brindaron mayores elementos que permitieran conocer los criterios aplicados por la Comisión de Disciplina y Acusación para la investigación y resolución de procedimientos.

²³² “Destituyeron al doctor Roque Romano”, *Noticias del Consejo de la Magistratura*, 15 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/plenario/1929-destituyeron-al-dr-roque-romano> y Resolución del Jurado de Enjuiciamiento en contra del doctor Otilio Irineo Roque Romano, 15 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/images/SENTENCIAROMANO.pdf>.

²³³ *Idem*.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ *Ibidem*, p. 33.

En igual sentido, no se explicaron las determinaciones por las cuales el Pleno del Consejo de la Magistratura ha rechazado las propuestas de remoción de funcionarios presentadas por la Comisión de Disciplina y Acusación o las causas por las cuales esas propuestas han sido rechazadas por el jurado de enjuiciamiento.

En síntesis, los datos disciplinarios de la *Memoria 2011* no permiten formular una conclusión generalizada acerca de la actividad disciplinaria del Consejo de la Magistratura, más allá del alto número de determinaciones que adopta, desechando las denuncias que le son presentadas en contra de jueces y magistrados.

VI. REFLEXIONES FINALES DEL CAPÍTULO SEGUNDO

La revisión comparada de los antecedentes, integración y atribuciones de los Consejos de la Judicatura en España, Colombia y Argentina nos ha resultado de utilidad para conocer el modelo europeo que sirvió de inspiración al CJF en México, así como dos modalidades de órgano garante de la independencia judicial en nuestro continente.

En los tres casos que hemos revisado existen diferencias importantes respecto a las características del CJF mexicano; sin embargo, también hay múltiples coincidencias en sus objetivos —descargar a los órganos jurisdiccionales del trabajo administrativo, profesionalizar la carrera judicial, instaurar políticas judiciales efectivas, velar por la independencia del Poder Judicial, etcétera—, lo cual vuelve relevante el estudio emprendido para conocer otras maneras de afrontar retos semejantes.

En cuanto a la atribución disciplinaria en los tres países que hemos seleccionado como objeto de conocimiento, pudimos distinguir tratamientos diversos para la regulación de la disciplina judicial. Múltiples aspectos que representan fortalezas y debilidades del ejercicio de la atribución en esta materia han llamado nuestra atención.

En el terreno normativo sobresale, en la mayoría de los casos, la protección de los derechos procedimentales de los sujetos disciplinados por los Consejos de la Judicatura, lo cual puede constituir un referente a seguir por nuestro país.

En el rubro procedimental encontramos situaciones que consideramos no favorecen la demanda de la responsabilidad disciplinaria; entre ellos están: un alto desechamiento —no siempre justificado— de las quejas y denuncias; opacidad al momento de reportar la información vinculada con investigaciones y procedimientos administrativos de responsabilidad; frag-

mentación o multiplicidad de autoridades y de procedimientos para conocer de la disciplina judicial según la categoría del servidor público de que se trate y con una protección desigual de los derechos de los sujetos del régimen disciplinario; carencia de una política integral para atender la problemática disciplinaria, entre otros aspectos que —como estudiaremos en el capítulo siguiente— también se encuentran presentes en el desarrollo de la facultad disciplinaria del CJF en México.

CAPÍTULO TERCERO

LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CJF

El presente capítulo tiene como propósito hacer un análisis de la facultad disciplinaria del CJF. La propuesta que se formula para efectuar el estudio parte de las bases y consideraciones siguientes:

1. La exigencia de responsabilidades a los servidores públicos del PJF encuentra sentido y justificación precisamente como garantía de la independencia que debe caracterizar a un órgano del Estado constituido para cumplir con la alta misión de impartir el servicio de justicia en México.²³⁶
2. La atribución disciplinaria del CJF es uno de los mecanismos de consolidación de la independencia del PJF.²³⁷ Esta atribución no se agota en la instauración, tramitación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, sino que comprende una serie de elementos de carácter normativo, organizacional, políticas públicas, criterios y acciones que conforman un régimen disciplinario que le es propio.
3. En la medida en que los factores o elementos que conforman el régimen disciplinario en el CJF funcionen armónica y eficazmente,²³⁸ y

²³⁶ Mario Melgar Adalid opina que las correcciones disciplinarias se imponen a jueces y magistrados por el propio PJF para preservar tanto su unidad como la *independencia* del mismo, y derivan de la responsabilidad administrativa a que están sujetos en caso de incurrir en actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. *Cf.* Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, cit., p. 186. Precisamente, desde esta consideración, el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos del PJF se justifica esencialmente porque dicho poder y sus integrantes son independientes y gozan de ciertas garantías (inamovilidad, remuneración, etcétera), que traen como contraparte una serie de obligaciones (legales y éticas) que deben ser aseguradas y, en caso de ser incumplidas, sancionarse conforme a las leyes y procedimientos vigentes.

²³⁷ De acuerdo con la doctrina especializada, la independencia judicial y las condiciones (y garantías) que se han establecido para el eficaz desempeño de la acción judicial tienen como correlato un adecuado sistema de responsabilidades (incluida la responsabilidad disciplinaria), capaz de prevenir conductas irregulares o ilegales y sancionar a los miembros de la Judicatura que incurran en falta o delito. *Cf.* capítulo primero de la presente obra.

²³⁸ En apartados posteriores se formula, a partir de nuestra experiencia profesional en el CJF, una propuesta de los elementos que conforman el régimen disciplinario en el CJF, y

logren disuadir las faltas administrativas y sancionar a aquellos que incurran en su realización, se fortalece la independencia del PJJF y, por ende, se incide en una mejora en la prestación del servicio de justicia en el país.

A continuación, se justificará la importancia que tiene el mencionado régimen disciplinario para la independencia judicial en México; posteriormente, se hará la revisión, crítica y valoración de los elementos que lo componen.

I. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PJJF

Como pudimos estudiar en el capítulo primero, la evolución y fortalecimiento del PJJF en México se sustentó en una paulatina serie de reformas constitucionales y legales, orientadas a impulsar la eficiencia en el acceso a los servicios de justicia, las facultades de control constitucional a cargo de la SCJN y, desde luego, la independencia del PJJF respecto al resto de los poderes de la Unión.²³⁹

Los cambios constitucionales y legales se enfocaron en mejorar la calidad en la prestación del servicio de justicia, el profesionalismo y la especialización de quienes ejercen la función jurisdiccional;²⁴⁰ adicionalmente, buscaron librar de presiones e injerencias a la actuación profesional de los jueces.²⁴¹

cuyo estudio es relevante para entender a cabalidad el ejercicio de las competencias disciplinarias de dicho ente.

²³⁹ Sobre este aspecto se sugiere consultar: Inclán Oseguera, Silvia, “Reforma judicial y consolidación democrática en México”, en Castaños, Fernando *et al.* (coords.), *El estado actual de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007, pp. 51-80; así también, Fix Fierro, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010)”, *cit.*, pp. 63-93. De manera coincidente, Caballero, José Antonio *et al.*, “La Suprema Corte y el sistema nacional de impartición de justicia: ¿a dónde va la reforma judicial?”, en Ferrer McGregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio, en sus cincuenta años como investigador de derecho*, t. II, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, p. 44.

²⁴⁰ El profesionalismo en materia judicial puede entenderse como la “disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación”, así lo plasma el Código de Ética del PJJF. *Cf.* Suprema Corte de Justicia del Nación, Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, cap. IV, México, SCJN, 2004.

²⁴¹ Sobre la importancia de la objetividad, el profesionalismo y la independencia, entendidos como virtudes del juzgador, puede consultarse Saldaña Serrano, Javier, *Ética judicial: virtudes del juzgador*, México, SCJN, 2007, especialmente el cap. III.

De esta manera, la independencia del PJF se fortaleció a lo largo de los años por medio de muy variados mecanismos, que permitieron que la labor jurisdiccional se profesionalizara sin descuidar aquellos otros aspectos concernientes a su gobierno y administración.²⁴²

Precisamente, tratándose del gobierno y administración del PJF, la creación del CJF constituyó un mecanismo importante, inspirado en la experiencia internacional,²⁴³ para encargarse de gran parte de las actividades hasta entonces realizadas por la SCJN, y se convirtió en un órgano especializado para continuar con los esfuerzos de la profesionalización e independencia en el PJF y en el impulso por mejorar el servicio de justicia en México.

El CJF, como hemos dicho anteriormente, desarrolla una labor basada en determinadas atribuciones, que son esenciales para la adecuada prestación de justicia y el sostenimiento y soporte de la independencia judicial en México. Entre tales atribuciones podemos encontrar las siguientes:²⁴⁴

1. La administración de los recursos humanos, materiales y financieros del PJF, con excepción de aquellos correspondientes a la SCJN y al Tribunal Electoral.
2. La creación y especialización de los órganos jurisdiccionales.
3. La aprobación del proyecto de presupuesto del PJF, así como el ejercicio del mismo —una vez aprobado—, con excepción del correspondiente a la SCJN.
4. La regulación del ingreso y promoción de los servidores públicos jurisdiccionales mediante el sistema de carrera judicial.
5. La investigación y determinación de las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del CJF, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, en los reglamentos y en los acuerdos generales expedidos por el CJF.
6. La expedición de los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del PJF, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

²⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial*, cit., p. 76.

²⁴³ Sobre este tema ya hemos hecho alusión en los capítulos primero y segundo, por lo que a mayor abundamiento remitimos a los mismos, así como a la bibliografía ahí sugerida.

²⁴⁴ Estas atribuciones pueden encontrarse en la LOPJE, específicamente en el artículo 81; además, pueden ser revisadas en la bibliografía que ha venido citándose, de manera especial en el capítulo primero.

Las múltiples atribuciones otorgadas al CJF por la Constitución y las leyes tienen una importancia fundamental, ya que —correctamente estructuradas y adecuadamente ejercidas— pueden contribuir a generar certeza en que la institución judicial habrá de desempeñarse no sólo con niveles ideales de profesionalismo y objetividad, sino también con independencia y eficacia como poder de la Unión encargado de dos tareas esenciales: 1) ser el punto de equilibrio con respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo en el país, y 2) tutelar, en el ámbito jurisdiccional, la protección de los derechos fundamentales en México.

De manera especial, en el apartado subsecuente nos interesa resaltar la trascendencia que tiene el régimen disciplinario a cargo del CJF como instrumento para asegurar la correcta ejecución de la actividad administrativa y jurisdiccional en el PJJF y como mecanismo para tutelar los bienes jurídicos que rigen la función pública judicial y el buen desarrollo de la prestación del servicio de justicia.

II. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL CJF

Sobre el régimen disciplinario de los servidores públicos existen numerosas concepciones, que se caracterizan por preponderar la importancia de las normas disciplinarias como elementos centrales de dicho régimen.

Así, para Trayter, el régimen disciplinario es el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y prevén las sanciones a imponer por la administración pública a resultados de un procedimiento administrativo especial.²⁴⁵

En un sentido similar, Hernández Galindo sostiene que el régimen disciplinario, al cual denomina “derecho disciplinario”, está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan.²⁴⁶

Para Mora Caicedo, el régimen disciplinario se compone por normas cuyo objetivo es asegurar a la sociedad y a la administración pública la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado, así como

²⁴⁵ Trayter Jiménez, Juan Manuel, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, Marcial Pons, 1992, p. 23.

²⁴⁶ Hernández Galindo, José Gregorio, “El derecho disciplinario y su responsabilidad con la ética pública”, *Memoria del 2o. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario*, México, Segob-INAP, 2011, pp. 92 y 93.

la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los funcionarios públicos y las garantías que les corresponden como tales, donde se protegen los sujetos y los objetivos de la administración pública, sin desconocimiento de las obligaciones del Estado y de sus servidores, así como sus derechos, para cuyo fin se conceptúa la noción de falta disciplinaria, se califican las sanciones, se clasifican éstas según las faltas, se determina la competencia para sancionar, los derechos del funcionario inculcado, y el procedimiento.²⁴⁷

Tras la definición inmediata precedente,²⁴⁸ puede comprenderse que la sola existencia de normas reguladoras de la conducta de los servidores públicos no es suficiente para la estructuración de un régimen disciplinario.

En un contexto más amplio del estrictamente normativo, se requiere la adecuada sistematización de principios e instituciones que participen en la regulación uniforme del fenómeno disciplinario a partir de la identificación de los valores fundamentales que presiden su existencia, las obligaciones de los sujetos para preservar esos valores, las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, los procedimientos para su imposición, los órganos competentes, y los medios de defensa en contra de las resoluciones en que se impongan esas sanciones.²⁴⁹

Justamente sobre este marco más amplio sobre el cual concebir el contenido del régimen disciplinario se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana —institución que ha desarrollado importantes avances jurisprudenciales en esta materia—, y ha expresado que tal régimen está enderezado a regular el comportamiento de los servidores públicos, fijar sus

²⁴⁷ Mora Caicedo, Esteban, *Régimen jurídico de los servidores públicos en la administración pública nacional y territorial*, 2a. ed., Bogotá, Editorial Leyer, 2004, p. 18.

²⁴⁸ Pueden citarse otras definiciones de régimen disciplinario que se basan en el aspecto normativo. Así por ejemplo, para Carlos Arturo Gómez Pavajeau, tal régimen es “el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto imponer a los miembros de un determinado grupo, una regla de conducta, con el propósito de obligarlos a actuar conforme a un fin o interés colectivo, razón de ser de este grupo”. Cfr. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá, Editorial Cargraphis, 2001, p. 6. También puede verse la definición de Agustín Pérez Barrios, quien entiende al derecho disciplinario como “el conjunto de normas que, partiendo de las obligaciones y deberes del funcionario derivadas de la relación de servicio que le une con la Administración, regulan la tipificación de las conductas constitutivas de faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes a la comisión de dichas faltas y el procedimiento necesario para imponer tales sanciones así como el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración”. Cfr. Pérez Barrio, Agustín, “La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la administración, sus límites constitucionales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985, p. 221.

²⁴⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, cit., p. XVI.

deberes y obligaciones, así como determinar las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para su aplicación.²⁵⁰

En consecuencia, con la intención de sistematizar los factores que participan del régimen disciplinario, podríamos señalar, al menos, los siguientes:

1. Un conjunto de normas que imponen obligaciones, deberes y prohibiciones a los servidores públicos.
2. Instituciones y autoridades con competencia disciplinaria.
3. Procedimientos para determinar la responsabilidad.
4. Sanciones para castigar las infracciones.
5. Medios de defensa o mecanismos de impugnación en contra de las sanciones disciplinarias.

Acompañando a dichos elementos pueden encontrarse otros, que también son importantes para la eficacia disciplinaria, pero que no necesariamente son materializados o llevados a la realidad jurídica de forma clara en instrumentos legales de observancia obligatoria, sino que constituyen la estrategia y la postura que las autoridades desarrollan en el ejercicio de sus funciones. En concreto, estos elementos son la política disciplinaria²⁵¹ y los criterios institucionales para atender dicha temática.²⁵²

Algunos de los elementos a que se ha hecho referencia pueden ser identificados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, “objeto fundamental del derecho disciplinario en nuestro país”.²⁵³

²⁵⁰ Sobre el tratamiento que hace la Corte Constitucional colombiana del derecho disciplinario puede consultarse la Sentencia C-181/02, en la cual se abordan aspectos de sumo interés para su estudio, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14723> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

²⁵¹ Sobre política judicial en el CJF puede consultarse: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, cit., *passim*. También se sugiere: Gómez Lara, Cipriano, “Política judicial”, *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 167, 1994, pp. 203-215.

²⁵² Aquí pensamos en el caso específico del PJF. De manera concreta, consideramos que si el CJF es, por mandato constitucional el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del PJF, le corresponde determinar las políticas judiciales que garanticen el orden y buen funcionamiento del servicio de justicia. Uno de los aspectos que tendrían que atenderse de manera integral, es decir, como parte de las políticas judiciales, es el disciplinario, que, como hemos señalado, no sólo se compone por elementos normativos, sino por otros factores que deben valorarse, relacionándolos sistemáticamente, a efecto de lograr la eficiencia en las metas disciplinarias del CJF.

²⁵³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, cit., p. 49.

La carta fundamental dispone que se habrán de aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; además, las sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y será la ley la encargada de establecer los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.²⁵⁴

Conforme a lo expuesto, una forma integral de entender y estudiar el régimen disciplinario en México abarcaría tanto al conjunto de normas y autoridades con competencia disciplinaria como a las atribuciones, criterios, políticas institucionales, estructuras orgánicas y procedimentales orientados a determinar si una conducta (u omisión) de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones se adecua a los principios que rigen constitucionalmente la responsabilidad administrativa (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia), considerando, en su caso, la aplicación de sanciones que son determinadas por la Constitución y las leyes.

En el caso que motiva nuestra obra, el estudio del régimen disciplinario correspondiente al CJF será sistematizado en atención a las estimaciones precedentes, las que ponen de manifiesto la existencia de diversos factores que pueden integrar ese régimen.

De esta manera, la propuesta analítica para abordar el estudio del régimen disciplinario en el CJF comprendería los niveles que a continuación se esquematizan y explican:²⁵⁵

*Régimen disciplinario
en el CJF*

Nivel normativo
 Nivel organizacional
 Nivel competencial
 Nivel de políticas institucionales
 Nivel de criterios disciplinarios
 Nivel procedimental

²⁵⁴ Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los elementos que se pueden identificar con claridad del análisis de dicho artículo son: las leyes que establecen las bases normativas legales para la exigencia de responsabilidad disciplinaria, las autoridades competentes, los procedimientos para investigar y juzgar disciplinariamente y las sanciones para el castigo de las faltas administrativas.

²⁵⁵ La relación entre los niveles propuestos no es jerárquica, sino sistemática; el orden en que los presentamos y explicamos únicamente tiene fines didácticos a efecto de facilitar la comprensión del régimen disciplinario judicial en el CJF.

No obstante que a lo largo del presente capítulo se pormenorizará cada uno de los niveles del esquema anterior, de manera sintetizada explicaremos en qué consisten:

1. *Nivel normativo*. Son las normas constitucionales, legales, reglamentarias, los acuerdos generales dictados por el CJF en materia disciplinaria y las demás disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos (manuales, circulares, etcétera) en el ejercicio de sus funciones.
2. *Nivel organizacional*. Es la composición e integración de los órganos, dependencias y oficinas del CJF vinculados con el tema disciplinario.
3. *Nivel competencial*. Son las atribuciones disciplinarias asignadas por las diferentes categorías normativas a los órganos del CJF (presidente, Comisión de Disciplina, Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Contraloría del PJF, etcétera).
4. *Nivel de políticas institucionales*. Involucra las determinaciones o postura institucional respecto a la manera en que el CJF actúa para cumplir con su atribución disciplinaria. Éstas se podrían encontrar en los informes de labores, planes y proyectos de trabajo, etcétera.
5. *Nivel de criterios disciplinarios*. Son un conjunto de disposiciones no vinculatorias, exclusivamente con carácter orientador en el ámbito disciplinario-procedimental, emitidas por el CJF.
6. *Nivel procedimental*. Son las etapas que conforman los procedimientos disciplinarios o de responsabilidad administrativa. Aquí se comprenden, además, los derechos y garantías que deben observarse en el procedimiento disciplinario.

A continuación comenzaremos el análisis fundamental de nuestra obra, abundando en el conocimiento de cada uno de los niveles descritos, mostrando sus características principales y haciendo énfasis en algunos factores que a partir de nuestra experiencia en el CJF podrían repensarse para encaminar a la institución judicial al pleno y adecuado funcionamiento de sus atribuciones disciplinarias.

1. *Nivel normativo*

El primero de los niveles que compone el régimen disciplinario judicial es el normativo, sobre el cual existe una vasta literatura, que se ha encargado de estudiar el marco jurídico especializado en la responsabilidad ad-

ministrativa de los servidores públicos;²⁵⁶ asimismo, numerosas obras describen el marco normativo aplicable a los procedimientos disciplinarios al interior del PJJF.²⁵⁷

Como ya se ha explicado en esos textos, la administrativa es una modalidad de responsabilidad que integra, junto con la política, civil y penal, el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos en México.²⁵⁸

El marco normativo de la responsabilidad administrativa se integra esencialmente por lo mandado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LFRASP; sin embargo, la identificación de las conductas infractoras no se limita a la ley en mención, dado que existen un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que imponen obligaciones administrativas para los servidores públicos.²⁵⁹

Esta circunstancia acontece enfáticamente en el PJJF, en donde la actuación de sus servidores públicos se rige por la LOPJJF,²⁶⁰ además del Acuerdo General Disciplinario. Debe recordarse que la LFRASP es aplicable al régimen disciplinario que se observa en el PJJF, particularmente en el CJF,²⁶¹ sólo de manera supletoria; así lo dispone el artículo 131, fracción XI, de la ley principal en esta materia para el ámbito judicial, es decir, la LOPJJF.

No obstante que las tres normas jurídicas ya mencionadas (Constitución Política, LOPJJF y LFRASP) contienen el conjunto de las obligaciones y causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJJF,

²⁵⁶ Entre los múltiples trabajos sobre responsabilidad administrativa destacan: Juárez Mejía, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, cit.; Amaya Barón, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presupuestos y alcances)*, cit.; Delgadillo Gutiérrez, *El derecho disciplinario de la función pública*, cit.; Gándara Ruiz Esparza, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, cit., entre otros que han sido citados en notas previas.

²⁵⁷ Aquí destacamos y sugerimos la consulta de tres de esas obras: Álvarez Cárdenas, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, cit.; García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos*, cit.; Bautista Bello, *Facultad sancionadora del Consejo de la Judicatura Federal*, cit.

²⁵⁸ Puede confrontarse, junto con las obras mencionadas en el cuerpo de este trabajo: Instituto Nacional de Administración Pública, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, en especial el cap. II.

²⁵⁹ Ortiz Soltero, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, cit., p. 127.

²⁶⁰ LOPJJF publicada el 26 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor a partir del día siguiente.

²⁶¹ Debemos observar que la SCJN y el Tribunal Electoral del PJJF cuentan con una normativa a nivel de acuerdo general distinta a la que funciona y aplica en el CJF para regular su régimen disciplinario. La misma circunstancia de diversidad normativa acontece con los manuales y/o reglamentos que establecen obligaciones para los servidores públicos del PJJF, que son diferentes de acuerdo con el órgano del PJJF de que se trate.

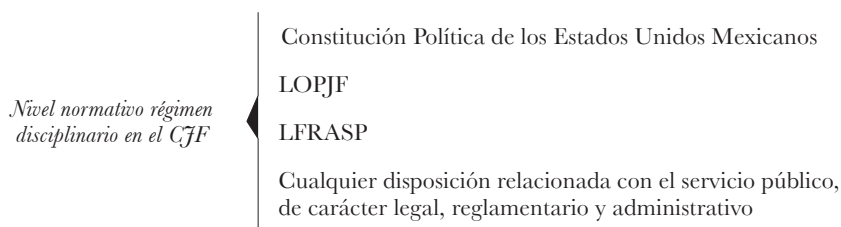
debe resaltarse que el conjunto no está limitado o circunscrito de manera precisa, ya que existen una multiplicidad de normas (como pueden ser reglamentos, manuales, circulares o instrucciones administrativas escritas que estén vinculadas con el servicio público), que de manera dispersa contemplan obligaciones que deben observarse durante el desempeño de la función pública en el PJE.

La inobservancia de tales disposiciones, que podrían denominarse “reglamentarias o de carácter secundario”, da lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria y al inicio del procedimiento correspondiente, en virtud de que la LFRASP precisa como obligación de los servidores públicos el “abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público” (artículo 8o., fracción XXIV).

Lo anterior, especialmente se acentúa en el caso del CJF, ya que, como dijimos en el capítulo primero, cuenta con la facultad constitucional para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, lo que genera la posibilidad (real y frecuente en la práctica)²⁶² de que constantemente emita disposiciones obligatorias cuya inobservancia daría lugar a la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa.

La LOPJF reconoce la atribución antes mencionada (artículo 81, fracción II), y otorga adicionalmente al CJF la facultad de expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del PJE, con lo que se amplía el marco normativo que establece los deberes de los servidores públicos judiciales.

Esquemáticamente el nivel normativo del régimen disciplinario en el CJF podría presentarse de la manera siguiente:



El esquema previo nos permite realizar una primera aproximación a las normas que rigen el actuar de los servidores públicos del PJE, y específi-

²⁶² Los acuerdos generales expedidos por el Pleno del CJF están disponibles en: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/Default.asp (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

camente a quienes están sujetos a las atribuciones disciplinarias del CJF, ya que tratándose de la SCJN y del Tribunal Electoral del PJF varía el esquema que se ha presentado, conforme a las disposiciones normativas que los regulan.

Como parte del estudio del nivel normativo, a continuación revisaremos y valoraremos las disposiciones constitucionales y legales del régimen disciplinario en el CJF, para inmediatamente después proceder a señalar y analizar los que para nosotros constituyen aspectos medulares de la problemática que se presenta en el nivel que estamos estudiando.

A. Marco constitucional de la responsabilidad administrativa

Como hemos venido mencionando a lo largo del presente trabajo, la responsabilidad administrativa es prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una de las modalidades que integra el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Concretamente, los numerales 108, 109 y 114 abordan lo concerniente a esa responsabilidad. El primero de ellos enuncia que para los efectos de las responsabilidades (política, civil, penal y administrativa) se reputarán como servidores públicos, entre otros, a los miembros del PJF, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Esto significa que la responsabilidad disciplinaria (también denominada “administrativa”) se materializa cuando un servidor público incurre en infracción por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones; tales son las formas de realización de la conducta infractora, que necesariamente debe manifestarse en la violación directa a una norma y en la vulneración de los principios que rigen la función pública; en otras palabras, no es suficiente la intención de cometer la infracción administrativa, sino que debe ser materializada para su reproche disciplinario.

En concordancia con el numeral anterior, el artículo 109 constitucional, en su fracción III, dispone la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos cuyos actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Este precepto hace mención a los bienes jurídicamente tutelados, constitutivos de los principios que rigen el ejercicio de la función pública. Cada uno de esos principios protege valores de diferente entidad, en tanto la lega-

lidad es de tipo jurídico; la honradez, lealtad e imparcialidad son de carácter moral, y la eficiencia es de tipo material.²⁶³

Los bienes jurídicos precitados delimitan el alcance de la conducta que han de observar los servidores públicos al momento de desempeñar sus atribuciones y justifican los mecanismos, políticas e instituciones que el Estado implementa para su debido respeto.

Es necesaria la comprensión del alcance que tienen esos bienes jurídicos debido a que,²⁶⁴ como se explicará más adelante, las infracciones disciplinarias ocurren cuando un servidor público infringe o incumple, por acción u omisión, alguna de las obligaciones establecidas legalmente, siempre que se afecte a esos bienes jurídicos que rigen el ejercicio de la función pública.²⁶⁵

La norma constitucional dispone también en el numeral 109, que para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del PJJF se observará lo previsto en el artículo 94 constitucional, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En consonancia con lo anterior, el mismo artículo señala que las sanciones aplicables consistirán en amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas.

²⁶³ Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, México, Porrúa, 2011, p. 30.

²⁶⁴ De manera simplificada podemos definir tales bienes de la manera siguiente: a) Legalidad. Como principio constitucional implica que la actuación del servidor público se ajuste estrictamente a lo que la ley le exige, limitando de esta manera el arbitrio de la autoridad, para impedir que abuse del poder. b) Honradez: implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres tanto en el ejercicio de su función como fuera del cargo, comprendiendo sus relaciones con los superiores, iguales, subalternos y público interesado en los asuntos a su cargo. c) Lealtad: involucra la entrega del servidor público a la institución a que pertenece, preservando y protegiendo los intereses públicos, en apego a las normas constitucionales y legales, con independencia de sus propios intereses. d) Imparcialidad: impone a los servidores públicos la obligación de dar un trato igual a todas las personas con las que tenga relación con motivo de sus funciones. Aplicada al juzgador, es su actitud frente a influencias extrañas al derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables. e) Eficiencia: exige a los servidores públicos hacer el mejor uso de los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y financieros, dedicándolos exclusivamente al logro de los objetivos de su empleo, cargo o comisión. *Ibidem*, pp. 30-33. Así también, Suprema Corte de Justicia del Nación, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, cit., cap. II.

²⁶⁵ Incluso la doctrina sobre responsabilidad administrativa ha establecido una clasificación de las obligaciones de los servidores públicos, agrupándolas de conformidad con el bien jurídico que respectivamente protegen. Cfr. Ortiz Soltero, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, cit., pp. 143-147.

Adicionalmente, como parte del fundamento de la responsabilidad administrativa, el último párrafo del artículo 114 constitucional trata lo concerniente a la prescripción de las conductas que pueden dar lugar a exigir dicha responsabilidad. Ordena que la ley reglamentaria señale los casos de prescripción, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109 antes explicado. Igualmente, estatuye que cuando los actos u omisiones fueran graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

El tema de la prescripción²⁶⁶ es regulado por la LFRASP (norma supletoria en el CJF), y guarda suma preponderancia como causal de extinción de la acción disciplinaria,²⁶⁷ elementos que necesariamente debe valorar la autoridad que conozca de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

El marco constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF debe irradiar el conjunto normativo disciplinario de carácter legal y reglamentario aplicable en el CJF; esto es, ser el sustento fundamental de la LOPJE, la LFRASP y el Acuerdo General Disciplinario expedido por el CJF.

El objetivo de la normatividad secundaria es regular sistemáticamente lo concerniente a las obligaciones, procedimientos, sanciones y autoridades competentes para exigir la responsabilidad administrativa dentro del propio CJF. Sin embargo, como podremos ver más adelante, las normas legales y reglamentarias no guardan armonía entre sí, ya que difieren en las atribuciones de las autoridades competentes, las etapas y garantías procedimentales, las sanciones aplicables, el marco recursal pertinente, entre otros aspectos trascendentales para el régimen disciplinario.

²⁶⁶ La prescripción, en materia disciplinaria, puede ser entendida como el fenómeno jurídico en razón del cual, tras determinado transcurso de tiempo, es limitada la facultad disciplinaria de las autoridades competentes para conocer el asunto en cuestión. *Cfr.* Solís Rodríguez, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal. Responsabilidad administrativa, facultad disciplinaria y prescripción”, en Damsky (h), Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 404, 2007, p. 751. También se sugiere: Parra Correa, Erick y Jiménez, Mildred Alejandra, “La responsabilidad administrativa”, en Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile (comps.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005, p. 190.

²⁶⁷ Las causales de extinción de la responsabilidad administrativa (como la prescripción) no se encuentran expresamente identificadas como tal en la LFRASP; más bien están dispersas en el texto legal, a pesar de que es indispensable que la autoridad competente las tome en consideración previa la instrumentación del procedimiento disciplinario correspondiente. Desde el punto de vista garantista, las causales de extinción constituyen mecanismos primordiales para el debido proceso y defensa de cualquier persona, incluidos los servidores públicos, con independencia de la naturaleza de sus funciones o del órgano del cual dependan.

B. Marco legal de la responsabilidad administrativa en el CJF

La LOPJF y la LFRASP componen el parámetro legal que el CJF debe observar para exigir eficazmente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales.²⁶⁸

A diferencia de lo que ocurre en las materias penal o civil, en que existen códigos sustantivos (que conceden derechos e imponen obligaciones) y adjetivos (que reglamentan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho), en el caso de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJF, las normas que la regulan tienen un carácter orgánico y reglamentario distinto.

En efecto, la LOPJF fija la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos que ejercen el PJF; desarrolla una serie de reglas previstas en diversos preceptos constitucionales: entre otros, los artículos 49, 94 a 107, 108 a 114 y 123, apartado B, referidos a los mencionados órganos que ejercen el PJF, a su integración, atribuciones y competencias.²⁶⁹ De manera complementaria, es en la misma LOPJF en donde se prevé el régimen de responsabilidades y el de las relaciones laborales que se dan en el seno del PJF, entre otros aspectos de interés.

Acorde a su exposición de motivos, la LOPJF contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del PJF, con la intención de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, al sancionar conductas que impiden o dañan dichos objetivos.²⁷⁰

A pesar de prever su particular sistema de responsabilidades, debemos decir que la LOPJF no es una norma especializada en responsabilidad de servidores públicos, y si bien puede reconocerse la intención original por regular las responsabilidades de los servidores públicos del PJF, el contenido tan sólo establece las bases mínimas para la exigencia de la responsabilidad administrativa, delegando supletoriamente su complementación a la LFRASP y a los acuerdos disciplinarios expedidos al interior del PJF.

Precisamente la LFRASP, supletoria en la materia, tiene una naturaleza reglamentaria del título cuarto constitucional; es decir, fue emitida para detallar los aspectos específicos de la responsabilidad administrativa, como

²⁶⁸ Recordamos al atento lector que el acuerdo general disciplinario es una norma de carácter menor a la ley, dictada conforme a las competencias constitucionales del CJF, para facilitar la aplicación de la LOPJF y de la LFRASP.

²⁶⁹ Instituto de la Judicatura Federal, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tematizada y concordada*, 2a. ed., México, IJF, 1998, p. ix.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 25.

los sujetos de responsabilidad, sus obligaciones, las sanciones y autoridades encargadas de su aplicación.

Ambas leyes (orgánica y reglamentaria) configuran una serie de elementos tanto sustantivos como adjetivos que conforman el régimen disciplinario a que se viene haciendo referencia. De esta manera, en las dos normas jurídicas pueden encontrarse derechos y obligaciones vinculadas con la función pública, así como potestades y deberes relativos a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

No obstante que parece claro el criterio según el cual debe acudir de inicio y de forma preferente a la LOPJF para la exigencia de la responsabilidad administrativa en el PJF, la escasez o insuficiente regulación de esa norma (sólo once artículos concernientes a la materia disciplinaria) ha motivado, en la práctica cotidiana, que se haga un empleo casi exclusivo de la ley supletoria, e incluso del acuerdo general disciplinario por sobre la norma jurídica principal.²⁷¹

Esta circunstancia no tendría mayor trascendencia, e incluso podría mirarse como positiva dada la especialización de la norma supletoria si no fuera porque la regulación de temas de primordial relevancia para la defensa de los sujetos involucrados es deficiente en la LOPJF y el resto de las normas aplicables.

A lo largo de este capítulo conoceremos aquellos aspectos en los cuales, como consecuencia de una deficiente regulación normativa, se generan disfunciones importantes en todo el sistema disciplinario judicial, como serían, sólo a manera de ejemplo, tipos administrativos indeterminados o en blanco; atribuciones disciplinarias indeterminadas entre los órganos del CJF; procedimientos de responsabilidad administrativa distintos en el plano legal y del acuerdo general disciplinario; sanciones y andamiaje recursal también diferenciado en los distintos ámbitos normativos, entre otras cuestiones que tendremos oportunidad de analizar.

Tales disfunciones normativas generan, en el ámbito práctico, dos consecuencias: 1) falta de sistematización coherente y homogénea en el desarrollo de la función disciplinaria, y más específicamente en el tratamiento de los procedimientos de responsabilidad administrativa, y 2) incertidumbre jurídica para los servidores públicos involucrados respecto al alcance de sus conductas, los órganos competentes para exigirles su responsabilidad, los

²⁷¹ Con base en el análisis empírico que realizamos, uno de los servidores públicos entrevistados afirmó que la LOPJF no contempla los parámetros técnicos suficientes para la aplicación de las sanciones administrativas, ante lo cual cada instancia del PJF (SCJN, CJF y Tribunal Electoral) encargada de aplicar la ley debe acudir a la LFRASP e interpretarla de acuerdo con cada caso, lo que genera criterios diferentes en las distintas sedes del PJF.

castigos o sanciones a que pueden hacerse acreedores y los derechos y medios de defensa que pueden hacer valer en tales supuestos.

Para clarificar los puntos temáticos a que nos acabamos de referir, a continuación desarrollaremos tres aspectos que desde nuestra particular experiencia y visión del tema disciplinario en el CJF forman parte de la problemática que se presenta en el nivel normativo del sistema disciplinario judicial.²⁷² Tales aspectos son:²⁷³

1. Falta de delimitación de las causas de responsabilidad administrativa.
2. Hipernormatividad administrativa.
3. Indeterminación y falta de concreción de los tipos administrativos.

C. Falta de delimitación de las causas de responsabilidad administrativa

Para hablar acerca de las causas de responsabilidad administrativa en las leyes que rigen el procedimiento disciplinario en el CJF es indispensable hacer alguna referencia al principio de legalidad. Este principio puede ser entendido como el requerimiento porque exista una ley previa para que la autoridad competente esté en condiciones de exigir la responsabilidad correspondiente.

En otras palabras, la ley debe fijar las conductas susceptibles de ser sancionadas y determinar el contenido de tales sanciones; a esto se refiere el axioma *nullum crimen, nulla poena sine lege*.²⁷⁴

De manera similar a lo que ocurre en materia penal, en donde no existe delito sin una ley que lo prevea ni pena no estipulada por la ley, en materia administrativa el principio de legalidad viene a significar la inexistencia de una falta administrativa sin una norma jurídica con carácter de ley que la establezca, y por ende, implica la imposibilidad de sancionar con medidas que no estén reguladas por ley.

El principio de legalidad constituye una doble garantía, de carácter material y formal; como garantía material refleja la especial trascendencia de

²⁷² Posteriormente abundaremos en el conocimiento de aquellos otros tópicos que, si bien también pueden encontrarse en el nivel normativo, por coherencia y método en nuestra exposición, los desarrollaremos en el resto de los niveles en que hemos dividido nuestro estudio.

²⁷³ Desde nuestro punto de vista, los elementos aquí señalados requieren una revisión y valoración puntual para contribuir a la mejora normativa del régimen disciplinario.

²⁷⁴ Menéndez Sebastián, Eva, Ma., “Los principios de la potestad sancionadora de las administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Revista Documentación Administrativa. La potestad sancionadora de las administraciones públicas*, Madrid, t. I, núm. 280-281, enero-agosto de 2008, p. 66.

la seguridad jurídica en el ámbito de la responsabilidad administrativa y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas (administrativas) y de las sanciones correspondientes;²⁷⁵ como garantía formal exige que las normas codificadoras de las conductas infractoras y reguladoras de las sanciones administrativas tengan un carácter especial; es decir, tengan rango de ley.²⁷⁶

La legalidad en el ámbito de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es condición básica para el establecimiento y ejecución de ciertos derechos subjetivos, como la garantía de ley, para que los actos de los servidores públicos no tengan como consecuencia una sanción administrativa, a menos que así se encuentre previsto en una norma previa, estricta y escrita.

En el marco constitucional mexicano el principio de legalidad se configura como derecho de las personas y elemento rector del poder punitivo del Estado. El artículo 14 constitucional dispone, en este sentido, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En consecuencia, en el ámbito de la responsabilidad administrativa el principio de legalidad impone la exigencia de que sea exclusivamente la ley el instrumento que reconozca las conductas que les son prohibidas a los servidores públicos, además de las sanciones aplicables (a este principio también se le denomina “reserva de ley”).

En este contexto, puede afirmarse que todo lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe estar regulado en una ley en sentido formal y material. Así lo establecen los artículos 109 y 114 de la Constitución Política mexicana, los cuales plasman la reserva de ley desde el momento en que ordenan que las leyes de la materia determinarán los procedimientos para investigar y sancionar las faltas administrativas, así como los casos de prescripción de las faltas.²⁷⁷

A pesar de lo anterior, hay una objeción que usualmente se hace respecto al principio de legalidad (y de la reserva de ley) en el terreno de la

²⁷⁵ Sentencia STC 42/1987 del Tribunal Constitucional español, citada por Menéndez Sebastián, Eva, Ma., “Los principios de la potestad sancionadora...”, *cit.*, p. 67.

²⁷⁶ *Idem.*

²⁷⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 47 y 48.

responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y consiste en que son innumerables los hechos que pueden constituir falta disciplinaria, ya que dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los agentes públicos, que son ilimitados en número dada su posible variedad, y del sector y naturaleza de la actividad en que el agente se desempeñe.²⁷⁸

Por esta circunstancia, la mayoría de los ordenamientos jurídicos no enlistan de manera totalitaria aquellas conductas que puedan considerarse faltas administrativas, sino que hacen una remisión a otras normas para completar el injusto administrativo.²⁷⁹

Tal remisión no está prohibida, ya que puede presentarse a manera de colaboración o con la finalidad de asegurar una tipificación exhaustiva para abarcar todas las formas de incumplimientos de una determinada normativa en un sector en concreto.²⁸⁰

No obstante, esta falta de delimitación concreta y certera de las causas específicas que pueden dar origen a la responsabilidad administrativa implica el riesgo de vulnerar la certeza y seguridad jurídica que deben existir a favor de los sujetos sometidos a la potestad disciplinaria, ya que la remisión que hagan las normas jurídicas a otras disposiciones de carácter legal o reglamentario puede ser tan laxa que no queden determinados de forma precisa los elementos esenciales para calificar de antijurídica la conducta del sujeto involucrado (servidor público).²⁸¹

El fenómeno anteriormente referido surge en el terreno práctico ante el abuso de las denominadas “leyes en blanco” o “normas sancionadoras en blanco” en las cuales la conducta o la consecuencia jurídico-administrativa no se encuentra agotadoramente prevista en ellas, sino que el supuesto de hecho o parte de él se encuentra en una norma distinta.

Sobre las normas sancionadoras en blanco se ha afirmado que son aquellas que no describen por sí mismas la conducta prohibida, sino que remiten a otra norma cuya conculcación se constituye como elemento definidor de la infracción; no se trata de una remisión *stricto sensu* a una norma de inferior rango para que tipifique la infracción, sino de la consideración

²⁷⁸ Dirección General de Cultura y Educación, *Capacitación jurídica en educación*, módulo II, *Derecho disciplinario*, Buenos Aires, s/f, p. 11.

²⁷⁹ Ramírez Torrado, María Lourdes, *El principio non bis in ídem en el ámbito ambiental administrativo sancionador*, tesis doctoral, Getafe, Universidad Carlos III de Madrid, 2008, p. 136.

²⁸⁰ Valencia Martín, Germán, “Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad”, *Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. El Principio de Legalidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p. 117.

²⁸¹ Ramírez Torrado María Lourdes, *El principio non bis in ídem en el ámbito ambiental administrativo sancionador*, cit., p. 137.

como infracción del incumplimiento de la regulación sustantiva de otra norma.²⁸²

En el caso concreto del nivel normativo que rige la responsabilidad administrativa en el CJF se presenta una primera problemática derivada de la regulación inacabada de los tipos administrativos en la LOPJF, que aun siendo la norma principal sólo establece ciertas causas de responsabilidad administrativa para los servidores públicos del PJF.

Ante la imposibilidad de contemplar la totalidad de conductas reprochables administrativamente, la LOPJF remite a las múltiples obligaciones previstas por la ley supletoria, haciendo la salvedad de que esta remisión se hará siempre que las obligaciones no sean contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.²⁸³

A esta primera remisión que hace la LOPJF se debe agregar una segunda, contenida en una cláusula genérica, según la cual son causa de responsabilidad administrativa “las demás que determine la ley”,²⁸⁴ con lo cual deja un margen excesivamente amplio para que la autoridad con competencia disciplinaria pueda apreciar y determinar, según su arbitrio y las circunstancias del caso, si en alguna norma jurídica existen conductas que representen infracción administrativa, y, de haber sido vulnerada, pueda reprochar la responsabilidad correspondiente.²⁸⁵

Consideramos, bajo estas circunstancias y conforme a lo que acontece en el terreno fáctico disciplinario, que reenvíos tan genéricos a las normas jurídicas del país provocan incertidumbre tanto al interior de la institución judicial como fuera de ella.

Como muestra de lo que sucede en la institución judicial, queremos destacar que algunos de los servidores públicos a los que tuvimos oportunidad de entrevistar afirman desconocer a ciencia cierta las conductas que —al derivarse del ejercicio de su función— les pueden ser reprochadas administrativamente.

²⁸² López Cárcamo, I., “Normas sancionadoras administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del artículo 25.1 CE (análisis crítico de la jurisprudencia más reciente)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 29, 1991, p. 203.

²⁸³ Fracción XI del artículo 131 de la LOPJF.

²⁸⁴ *Ibidem*, fracción XIII.

²⁸⁵ Adato Green se refiere a estos dos reenvíos previstos en la LOPJF y señala que las fracciones que las contemplan tienen una deficiente técnica jurídica y carecen de precisión respecto a las responsabilidades en que pueden incurrir los órganos jurisdiccionales (*sic*) del PJF, por lo que sugiere establecerlas con toda claridad. *Cfr.* Adato Green, Victoria, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación comentada*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 235.

Incluso la falta de certeza normativa afecta el ejercicio de la atribución disciplinaria, ya que la autoridad no tiene parámetros ciertos del alcance de las conductas reprochables administrativamente.

Al mismo tiempo, al exterior del ámbito judicial, el conglomerado social también carece de elementos certeros que le permitan saber, con un mínimo de seguridad, cuáles conductas pueden ser denunciadas y, en su caso, sancionadas administrativamente por la autoridad competente.

Por añadidura a lo señalado, no debe perderse de vista que la LFRASP (a la cual se remite la LOPJF) también establece un extenso catálogo de obligaciones que deben acatar los servidores públicos (actualmente se prevén veinticuatro fracciones),²⁸⁶ y a fin de no dejar ningún deber fuera de ese listado tipificó como obligación de los servidores públicos el abstenerse de “cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público”; es decir, estableció, al igual que la LOPJF, una cláusula abierta, conocida en la jerga jurídica como “cajón de sastre”,²⁸⁷ que le concede al operador jurídico un amplio margen para justificar la exigencia de responsabilidad administrativa, al encuadrar la conducta en cualquier norma jurídica de nivel legal o infralegal.

Dicha remisión de la ley supletoria (digamos que es una tercera remisión), en opinión de Lucero Espinosa, es inconstitucional, ya que infringe los principios de tipicidad y de reserva de ley, los cuales tienen como fin el que las obligaciones administrativas se encuentren contempladas en una norma de rango legal, no en reglamentos y disposiciones administrativas.²⁸⁸

Sin embargo, una parte de la doctrina reconoce que sí es posible hacer la remisión a normas secundarias ante la necesidad de pormenorizar los textos legales; pero esta remisión será válida “siempre que la norma legal indique por sí misma la esfera y el contenido del desvalor de la conducta considerada como ilícita y que los elementos esenciales de la sanción se fijen suficientemente en la norma con rango de ley”.²⁸⁹

En este mismo tenor, Nieto García agrega que la remisión a disposiciones secundarias debe poseer un conjunto de requisitos o exigencias, como sería regular sustantivamente la materia y determinar ciertas instrucciones, criterios o bases que, sin llegar a suponer una regulación exhaustiva, resul-

²⁸⁶ Artículo 8o. de la LFRASP.

²⁸⁷ Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, cit., p. 36.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 37.

²⁸⁹ Baño León, José, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991, p. 99.

ten suficientemente expresivos para que a partir de ellos pueda desarrollarse la normativa.²⁹⁰

No obstante, en el caso de las leyes (orgánica y reglamentaria) aplicables al CJF no se establecen tales parámetros para identificar en normas reglamentarias el alcance de las infracciones administrativas; ciertamente, se hace un reenvío (o más reenvíos), pero no han sido fijados los criterios suficientes para la determinación completa y correcta de los tipos administrativos, los cuales, además, revisten un alto grado de indeterminación y vaguedad.

D. *Hipernormatividad administrativa*

Un segundo problema que se presenta en el ámbito del nivel normativo disciplinario es el derivado de la hipernormatividad administrativa que existe en el CJF, el cual, al ser un órgano con competencia para expedir normas infralegales, crea frecuentemente acuerdos generales, manuales y circulares, que generan constantemente nuevas obligaciones que deben ser atendidas por los servidores públicos del PJF.

La creación de normas de carácter menor a la ley complementa a los tipos administrativos previstos legalmente;²⁹¹ esto implica, para los operadores jurídicos, una doble tarea: 1) por una parte, conocer permanentemente el contenido de todas las normas con rango legal que contienen obligaciones para los servidores públicos, a fin de dilucidar el núcleo esencial de esos conceptos,²⁹² y 2) por la otra, el requerimiento de estar siempre actualizados

²⁹⁰ Nieto García, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005, p. 131.

²⁹¹ Sobre este aspecto resulta ilustrativa la sentencia C-030/12 de la Corte Constitucional de Colombia, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-030-12.htm> (fecha de consulta: 23 de julio de 2015).

²⁹² Fernández Cruz, parafraseando la Sentencia 53/1994 del 24 de febrero de 1994 del Tribunal Constitucional español, sostiene que la integración normativa de las leyes en blanco está condicionada a la concurrencia de los requisitos siguientes: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal (o disciplinaria); que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva (o infractora) quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente (o administrativamente) conminada. Cfr. Fernández Cruz, José Ángel, “La naturaleza y contenido del mandato de *lex certa* en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, *Revista de Derecho*, Valdivia, vol. IX, 1998, pp. 141-152.

respecto a la gran cantidad de normas infralegales expedidas por el CJF que pueden establecer una falta administrativa.

Sobre este aspecto, López Olvera comenta que el dictado de cientos de normas jurídicas con forma y alcances iguales a los de un reglamento y hasta que los de una ley hace que no exista seguridad jurídica dentro del sistema jurídico, convirtiéndolo en un verdadero *galimatías*.²⁹³

La hipernormatividad administrativa a que nos referimos y la volatilidad o cambio constante de las normas secundarias ha provocado, en el caso del CJF,²⁹⁴ que los servidores públicos receptores de la norma tengan poco conocimiento de las numerosas normas o disposiciones que son formuladas por el propio ente para el que laboran.

No obstante, el desconocimiento de la ley y de la enorme cantidad de normas infralegales que rigen el servicio público judicial, que contienen deberes y obligaciones para los servidores públicos, no es justificación para su incumplimiento.

Ante este problema, creemos importante y oportuno enfatizar tres aspectos fundamentales, que son necesarios en el CJF:

1. Una mejor tipificación de las obligaciones de los servidores públicos, contenidas a nivel reglamentario, a efecto de facilitar el entendimiento del alcance de las conductas que, en caso de incumplimiento, pueden exigirse administrativamente.
2. Una mayor previsibilidad o certidumbre en el cambio jurídico infralegal, concediendo una mayor estabilidad a las normas reglamentarias del servicio público judicial.
3. Una difusión más amplia de las modificaciones al marco jurídico infralegal y sus implicaciones; esto a través de los diferentes medios con que cuenta el CJF, con la finalidad de maximizar la certidumbre jurídica al garantizar el conocimiento de las obligaciones jurídicas por parte de los destinatarios de las normas.

En un plano ideal, el CJF tendría que efectuar una revisión y depuración de las normas secundarias con que cuenta, procurando establecer con claridad las obligaciones de sus servidores públicos; sobre todo en razón de

²⁹³ López Olvera, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, cit., p. 48.

²⁹⁴ Desde su puesta en funcionamiento, el Pleno del CJF ha expedido una numerosa cantidad de acuerdos generales para regular las competencias que le han sido otorgadas constitucional y legalmente. Para conocer dichas disposiciones normativas puede consultarse la página: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/Default.asp (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

que el propio CJF es el encargado de sancionar administrativamente el incumplimiento de las normas infralegales que ha expedido.

E. *Indeterminación y falta de concreción de los tipos administrativos*

El hablar de tipos administrativos es hacer referencia a la descripción legal de las conductas específicas que son previstas en las normas jurídicas y cuyo incumplimiento trae aparejada una sanción.

El principio de tipicidad está vinculado con el de reserva de ley, y ambos se distinguen en que, mientras este último se colma con la previsión de las infracciones y las sanciones en la ley, la exigencia de tipicidad se cumple cuando las conductas y sus respectivas sanciones responden a la precisión y definición exigidas por el legislador.²⁹⁵

En este entendido, tipicidad y reserva de ley integran —así lo ha establecido la jurisprudencia de la SCJN— el núcleo duro del principio de legalidad, que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.²⁹⁶

De esta manera, la tipicidad se actualiza cuando la norma jurídica predetermina manifiesta e inteligiblemente la infracción y sanción administrativa, lo cual permite arribar al conocimiento cierto (*lex certa*) de las conductas administrativas infractoras, así como al de su castigo o sanción.

La utilidad del principio de tipicidad, tratándose de la responsabilidad administrativa, se da desde el momento en que los sujetos que deben atender la norma administrativa pueden entender, con certeza y sin confusiones, cuáles son sus obligaciones y deberes.

Al mismo tiempo, el adecuado apego a la tipicidad permite, a quienes han de juzgar las conductas de los servidores públicos, comprender el cabal significado y alcance de las conductas irregulares sin acudir a complementos normativos de carácter secundario.

Conforme al criterio de la SCJN, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si

²⁹⁵ Cobo Olvera, Tomás, *El procedimiento administrativo sancionador tipo*, Barcelona, Bosch, 1999, pp. 15-29.

²⁹⁶ Tesis jurisprudencial 100/2006, de rubro: “Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas”, Pleno de la SCJN, 15 de agosto de 2006.

cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar *exactamente* en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

En el caso que nos ocupa, los tipos administrativos previstos en la LOPJF y en la LFRASP deben establecer con claridad y precisión las conductas que constituyen falta administrativa, y en caso de reenvío a otras normas de carácter legal o infralegal, establecer los criterios o bases para la interpretación cabal de los tipos administrativos.²⁹⁷

Ya en el texto de ambas normas puede apreciarse que esto no es así. Cossío Díaz y Nuñez Luna han señalado que las conductas ahí previstas constituyen supuestos enormemente ambiguos, sin que exista precisión sobre su alcance en otras normas jurídicas ni sobre el contexto en que se llevan a cabo.²⁹⁸

En efecto, como podrá apreciarse en la tabla que a continuación se presenta, existen ciertas conductas previstas por ambas leyes que difícilmente son susceptibles de ser concretadas por el operador jurídico a cargo de conocer los procedimientos de responsabilidad administrativa, dado el grado de indeterminación que contienen.

TABLA 5

MODELOS DE CONDUCTAS AMBIGUAS PREVISTAS
 EN LA LOPJF Y EN LA LFRASP

<i>Artículo 131, LOPJF. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación</i>	<i>Artículo 8o., LFRASP. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones</i>
I. Realizar <i>conductas que atenten contra la independencia</i> de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o <i>cualquier acción que genere o implique subordinación</i> respecto de alguna persona, del mismo u otro poder.	I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y <i>abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.</i>

²⁹⁷ Morales Nuño, Gissela, “Los principios de derecho penal aplicados al derecho disciplinario”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa. Revista de Investigación Jurídica-Técnico Profesional*, México, núm. 10, 2012, p. 7.

²⁹⁸ Cossío Díaz, José Ramón y Núñez Luna, Alejandra, *El régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Transparencia Mexicana, 2000, p. 86.

<i>Artículo 131, LOPJF. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación</i>	<i>Artículo 8o., LFRASP. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones</i>
III. Tener una <i>notoria ineptitud o descuido</i> en el desempeño de las funciones o labores que debían realizar.	VI. Observar <i>buena conducta</i> en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal <i>cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia</i> de la función judicial.	
VIII. <i>No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo</i> propios de la función judicial en el desempeño de sus labores.	
XI. Las previstas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, <i>siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional</i> .	

Las causas de responsabilidad que aparecen en la tabla precedente contienen elementos que involucran una alta carga de valoración subjetiva para quien ha de encuadrar las conductas de los servidores públicos a los tipos administrativos.

Determinar, verbigracia, qué conductas *atentan contra la independencia de la función judicial* implica entrar al estudio del concepto “independencia judicial”, que puede ser visto desde diferentes disciplinas, como la económica, la política o la jurídica. En general, la idea de independencia judicial plantea una serie de interrogantes, como serían: ¿de qué manera se mide la independencia judicial?, ¿qué parámetros se deben considerar para evaluarla?, ¿es susceptible de ser medida como parte de un sistema? La respuesta a estas preguntas es compleja, y de ninguna manera unívoca.²⁹⁹

De la misma forma, para que el operador jurídico pueda determinar en qué casos se está frente a un acto que no preserve la dignidad, imparcialidad y *profesionalismo* propios de la función judicial, o bien bajo qué circunstancias se ha dejado de observar *buena conducta*, requiere que la ley prevea, al menos,

²⁹⁹ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *La independencia judicial en México, Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*, trabajo presentado en la “Conferencia Judicial Internacional”, organizada por el Centro para la Democracia, California, 2000, p. 1. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

los elementos esenciales de la conducta antijurídica, de tal manera que pueda dilucidar cuál es el contenido esencial de esos conceptos.³⁰⁰

Sin embargo, tratándose de ciertas conductas como las que se han mencionado, las dos leyes —orgánica y reglamentaria— aplicables para regular la responsabilidad administrativa en el CJF no proporcionan mayores elementos que faciliten la aplicación de los tipos administrativos, sino que esto es un factor que deja al arbitrio de quien ha de conocer del procedimiento disciplinario correspondiente.

El problema de la indeterminación conceptual de los tipos administrativos es doble:

1. Por una parte, al ser tan genéricos, pueden comprender prácticamente cualquier conducta realizable por un servidor público, ante lo cual se produce incertidumbre para los sujetos involucrados respecto al alcance de sus conductas.
2. Por otra parte, la misma *abstracción* que los caracteriza da a la autoridad un considerable margen de discrecionalidad para interpretarlos, y ante la falta de políticas institucionales y criterios definidos claramente, surge el riesgo de interpretaciones dispares de una misma conducta tipificada como falta administrativa.

Adicionalmente, debe decirse que para que la autoridad disciplinaria esté en condiciones de interpretar tipos administrativos tan genéricos (contenidos directa o indirectamente en una gran cantidad de normas), desenrañar su núcleo esencial y fijar criterios ciertos en su aplicación, requiere de operadores jurídicos altamente capacitados y sujetos al mismo régimen disciplinario, a fin de reducir a su mínima expresión los espacios de arbitrariedad (y corrupción) que se pueden generar con motivo de los amplios márgenes de discrecionalidad que existen.

El tema de la discrecionalidad al momento de interpretar y aplicar los tipos administrativos no es menor en el CJF; algunos de los servidores públicos entrevistados, integrantes de la carrera judicial, perciben una gran discrecionalidad en la forma en la cual se ejerce el régimen disciplinario. Esto deriva, en parte, de normas y tipos administrativos poco claros y heterogéneos, pero también proviene de otro problema que ha sido identificado como medular en el PJF, y es la opacidad, cuando no privacidad, con la que se aplica el mencionado régimen disciplinario.³⁰¹

³⁰⁰ Menéndez Sebastián, Eva, Ma., “Los principios de la potestad sancionadora...”, *cit.*, pp. 72 y 73. La autora se basa en la Sentencia 162/2008 del Tribunal Constitucional de España.

³⁰¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, *cit.*, p. 237.

Las derivaciones negativas de la discrecionalidad administrativa³⁰² generada por los problemas normativos, se enfatizan en el ámbito disciplinario judicial, por una inadecuada organización y distribución competencial en la materia.³⁰³

Esto es así, por dos razones: la primera, en virtud de que las decisiones disciplinarias del CJF están centralizadas en la Presidencia y en el Pleno de ese órgano, sin que hasta el momento esto haya producido la creación de una política disciplinaria y criterios eficientes para entender y aplicar las normas jurídicas disciplinarias;³⁰⁴ y la segunda, dado que existe una duplicidad o incluso indeterminación de funciones al interior de ese órgano, lo que demerita la posibilidad de una mayor eficiencia institucional.³⁰⁵

Con estas reflexiones queremos hacer énfasis en la necesidad de la revisión de las normas disciplinarias y de los tipos administrativos (por parte del Poder Legislativo), dotando a los mismos de una mayor claridad y de un contenido más preciso.

Al CJF corresponde perfeccionar el ejercicio de su atribución normativa en busca de que sus acuerdos generales y demás normas infralegales sean inteligibles, se ajusten a las leyes vigentes y sean difundidos suficientemente con el fin de propiciar su entero conocimiento.

2. Nivel organizacional

El segundo de los niveles que desde nuestra propuesta compone el estudio del régimen disciplinario judicial es el correspondiente a la estruc-

³⁰² Gabino Fraga entiende que el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o qué contenido debe dar a su actuación: es decir, que igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter *subjetivo*, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia de interés u orden público. Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 232.

³⁰³ La organización o estructura organizacional a que se hace referencia también está contemplada en las normas jurídicas, por lo que un rediseño organizacional comprendería, de igual forma, modificar las leyes y acuerdos generales vigentes. En el apartado siguiente analizaremos el nivel organizacional disciplinario y conoceremos algunos de los aspectos que son susceptibles de mejora.

³⁰⁴ Como parte del ejercicio empírico realizado para la elaboración de esta obra, algunos de los entrevistados opinaron que con la actual organización del CJF se dan casos en que el favoritismo o las relaciones políticas influyen negativamente al momento de resolver los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa, con lo cual se afecta la imparcialidad y objetividad que se requiere en la materia.

³⁰⁵ La duplicidad, indeterminación y otros problemas competenciales en el CJF los revisaremos en el nivel correspondiente a las competencias disciplinarias.

tura orgánica que se ha conformado para atender la temática disciplinaria en el CJF.

El CJF, como órgano constitucional que cuenta con autonomía interna para organizar su estructura y distribución competencial, delinea en su normatividad secundaria —siguiendo los parámetros definidos por la LOPJF— el diseño y la ordenación de las áreas y servidores públicos que cuentan con competencia disciplinaria.

El estudio del modelo organizacional disciplinario que ha adoptado el CJF se justifica, ya que esta función requiere un amplio despliegue organizativo, con la participación de numerosas oficinas y personas,³⁰⁶ a efecto de conseguir el cumplimiento de cada una de las tareas, metas y objetivos planteados por el órgano de administración, vigilancia y disciplina del PJF.

Precisamente, la disciplinaria es una atribución del CJF que debe ser planeada adecuadamente desde su diseño organizacional, mediante el establecimiento definido de procesos, funciones y actividades concretas —y estables—, así como de vínculos colaborativos entre las áreas que intervienen en la tramitación y seguimiento de los procedimientos y otras acciones relacionadas con la materia disciplinaria.

Desde esta perspectiva, al CJF, y en general a los tribunales que conforman el PJF, se les puede comprender como organizaciones o entidades que deben administrarse correctamente para eficientar su funcionamiento.³⁰⁷

El CJF, como cualquier otra organización, es un instrumento diseñado y creado conscientemente para el logro de ciertos objetivos con la mayor economía de recursos y a través de los medios más adecuados.³⁰⁸

³⁰⁶ Fundación para el Debido Proceso, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América central*, Washington, DPLF (Due Process of Law Foundation), 2011, p. 20.

³⁰⁷ El doctor Héctor Fix-Fierro sugiere una vasta bibliografía que analiza el funcionamiento de los tribunales desde una perspectiva organizacional: Abel, Rolf D., “Organisation der Verwaltungsgerichte und Finanzerichte. Konzeption und Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt im Rahmen der Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR) des Bundesministeriums der Justiz”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Jhg. 12, Heft 2, pp. 210-216, 1991; Ballé, Catherine *et al.*, *Le changement dans l'institution judiciaire. Les nouvelles juridictions de la périphérie parisienne*, París, La Documentation Française, 1981; Church y Heumann Milton, *Speedy Disposition. Monetary Incentives and Policy Reform in Criminal Courts*, Nueva York, State, University of New York Press, 1992; Flemming, Roy B., “The Political Styles and Organizational Strategies of American Prosecutors: Examples from Nine Court house Communities”, *Law and Policy*, vol. 12, núm. 1, enero 1990, pp. 25-50; Ryan, John Paul, “Management Science in the Real World of Courts. The Orange County Court's Experience with Optimum Sequencing”, *Judicature*, vol. 62, núm. 3, septiembre de 1978, pp. 144-146; Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio socio-jurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 198.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 201.

En este contexto, el PJF y el CJF no son ajenos a la problemática que conlleva el diseño de una organización;³⁰⁹ su modelo estructural ha sido debatido generalmente en el contexto de reformas que atienden a eficientar su funcionamiento.³¹⁰

Del modelo organizacional judicial se ha dicho que es de corte piramidal, jerárquico o tecnoburocrático,³¹¹ que tiende a concentrar las decisiones en la cúspide o en el ente que ostenta el poder de decisión, orientando y circunscribiendo la acción del resto de las unidades, áreas o sujetos que intervienen en las acciones del órgano judicial.³¹²

Esta forma de organización del PJF está relacionada con el modelo organizacional propio de la concepción restringida de la administración de justicia, que comprende la administración del estatuto de los jueces en torno a los aspectos de selección, promoción, inspección y disciplina judicial, mediante formas de organización rígidas, centralizadas y cerradas.³¹³

La planeación, ejecución y evaluación de las actividades disciplinarias en el CJF son efectuadas por múltiples instancias, bajo una organización cuyo centro de decisión y dirección es el Pleno, integrado por todos los consejeros de la Judicatura Federal.

Como veremos, los objetivos, metas y decisiones que se adoptan dentro del régimen disciplinario judicial corresponden al órgano cúspide; es decir,

³⁰⁹ Sobre las organizaciones se ha dicho que son una realidad compleja por los cambios imprevistos en su contexto, la diversidad interna y las consecuencias disfuncionales de las propias decisiones directivas. Una realidad donde coexisten la razón y la sinrazón, el orden y el desorden, la objetividad y la subjetividad, la competencia y la colaboración. Cfr. Etkin, Jorge, *La complejidad en las organizaciones*, Buenos Aires, Granica, 2005, *passim*.

³¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, cit., cap. VI.

³¹¹ Waissbluth afirma que el antiguo pensamiento mecanicista, que entendía a las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidas, está en franco retroceso, pero estas características permanecen históricamente arraigadas en el sector público. Cfr. Waissbluth, Mario, *Sistemas complejos y gestión pública*, Universidad de Chile, 2008, p. 3. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

³¹² Flores Monardes, Álvaro, “Gobierno judicial: el caso chileno. La reforma olvidada”, *Revista de Estudios de la Justicia*, Santiago de Chile, núm. 6, 2005, p. 129. Disponible en: <http://web.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECE7%206/GOBIERNO%20JUDICIAL.%20EL%20CASO%20CHILENO%20LA%20REFORMA%20OLVIDADA.pdf> (fecha de consulta, 19 de noviembre de 2016).

³¹³ Para Rivas Acuña, esta forma de entender la administración de justicia correspondió durante mucho tiempo a los órganos del Poder Ejecutivo, y en la medida en que el PJF se ha independizado, también se ha evolucionado a una concepción más amplia de administrar la justicia, introduciendo a la administración de las organizaciones judiciales categorías y criterios profesionales provenientes de la corriente teórica de la nueva gestión pública (*new public management*). Cfr. Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, cit., p. 23.

al Pleno del CJF mientras que el resto de las tareas pertenecen a los demás entes que normativamente están investidos de potestades disciplinarias.

La configuración actual de lo que podemos denominar el modelo organizacional disciplinario judicial se encuentra en las normas jurídicas que rigen la actuación del CJF. Conforme a las disposiciones de la LOPJE, el Acuerdo General que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo y el Acuerdo General Disciplinario,³¹⁴ los órganos que poseen competencia disciplinaria, son los que se muestran en la tabla que a continuación se expone.³¹⁵

TABLA 6
ÓRGANOS CON COMPETENCIA DISCIPLINARIA EN EL CJF

<i>LOPJF</i>	<i>Acuerdo que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo</i>	<i>Acuerdo General Disciplinario</i>
I. El Pleno de la SCJN	I. El Pleno del CJF	I. El Pleno del CJF
II. El presidente de la SCJN	II. El presidente del CJF	II. El presidente del CJF
III. El Pleno del CJF	III. Los consejeros del CJF	III. Los consejeros del CJF
IV. El órgano colegiado que determine el CJF, en los casos no comprendidos en la fracción anterior	IV. La Comisión de Disciplina	IV. La Comisión de Disciplina
V. La Contraloría del PJF	V. Los comités de investigación	V. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina
	VI. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina	VI. La Contraloría del PJF
	VII. La Contraloría del PJF	VII. La Dirección General de Responsabilidades
	VIII. El visitador general	VIII. Los titulares (jueces y magistrados)
	IX. La Dirección General de Responsabilidades	

³¹⁴ El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 2013, es el ordenamiento que tiene por objeto regular la estructura orgánica y funcionamiento de la institución, para llevar a cabo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del PJF.

³¹⁵ En la tabla se podrá apreciar a simple vista que los dos acuerdos generales contemplan necesariamente las mismas autoridades con competencia disciplinaria que señala la LOPJE, y que, además, prevén al resto de órganos que pueden intervenir en la práctica y ejecución de tareas concretas en esta materia.

De la tabla que antecede puede advertirse que son múltiples los órganos que participan de las facultades disciplinarias que constitucionalmente han sido reconocidas al CJF. Dichos órganos tienen, en la mayoría de los casos,³¹⁶ legal y/o reglamentariamente circunscrita su participación en el ejercicio de las facultades disciplinarias y desarrollan actividades específicas, que serán estudiadas en el apartado subsecuente.

Por ahora, el propósito es mostrar la manera en que se interrelacionan las unidades del CJF, mediante vínculos de colaboración y/o subordinación, que pueden perfeccionarse para el mejor funcionamiento de la institución en la materia disciplinaria.

Partimos nuestro análisis de la premisa consistente en que, en la medida en que el CJF cuente con una organización cada vez más armónica y coherente podrá ejecutar de mejor forma sus tareas disciplinarias; precisamente para ello se requiere una distribución competencial concreta y determinada en cada una de sus unidades (Comisión de Disciplina, Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Contraloría del PJE, etcétera), propiciando el profesionalismo y objetividad necesarios para conocer de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del PJE y disminuyendo en grado importante problemas que se generan en su seno, como son la duplicidad de funciones, la heterogeneidad de criterios y el rezago administrativo, entre otros.

Ahora bien, la actual estructura orgánica disciplinaria en el CJF la podemos revisar siguiendo el parámetro jerárquico que mostramos en el esquema 6 en la siguiente página.

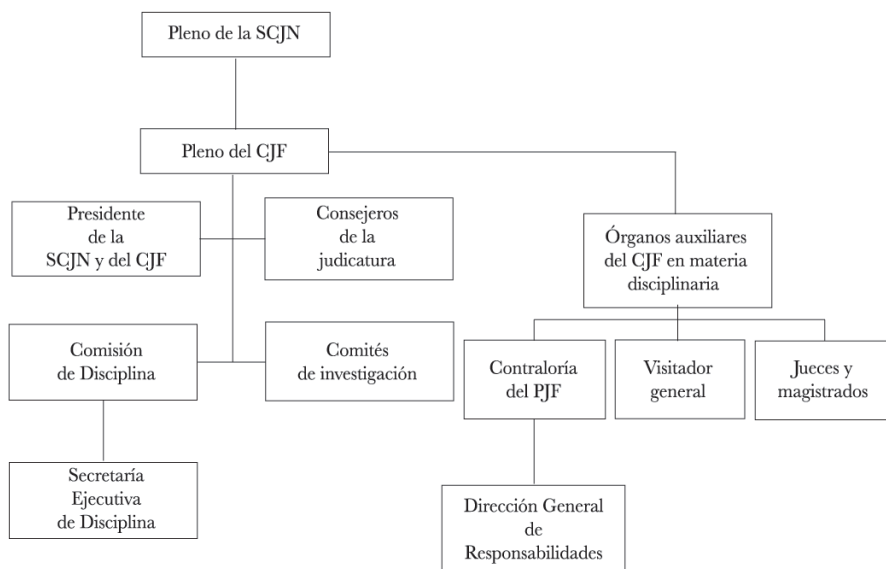
Conforme a la estructura presentada, puede notarse que en la cúspide de la organización disciplinaria en el CJF se sitúa el órgano revisor (segunda instancia al conocer del recurso de revisión administrativa) de algunas de las resoluciones sancionadoras emitidas por el Pleno del propio CJF, es decir, la SCJN.

Posteriormente, se encuentran algunos de los órganos de decisión y ejecución de las tareas disciplinarias en el CJF: el Pleno, el presidente, los consejeros de la Judicatura, la Comisión de Disciplina (junto con la Secretaría Ejecutiva dependiente de ésta) y, en su caso, los comités de investigación que al efecto sean creados.

³¹⁶ El CJF tiene la atribución de crear comités *ex profeso* para la investigación particular de hechos irregulares; sin embargo, sus alcances no están definidos normativamente, con lo cual se abre un paréntesis en la normalidad del ejercicio de las facultades disciplinarias del resto de los órganos competentes en el CJF. Como podrá comprenderse, esto trastoca los niveles organizacional, competencial y procedimental de nuestro estudio, además de que en el ámbito de las garantías procesales, es una situación cuestionable por la certeza de imparcialidad, objetividad y profesionalismo que debe tener la autoridad disciplinaria.

ESQUEMA 6

ÓRGANOS CON COMPETENCIA DISCIPLINARIA EN EL CJF



A continuación están los órganos auxiliares del CJF en aspectos disciplinarios: la Contraloría del PJF (con la Dirección General de Responsabilidades), el Visitador General, así como magistrados y jueces.

La estructura señalada comprende diferentes áreas encargadas de implementar las medidas disciplinarias que determinen los órganos de decisión; asimismo, estas áreas pueden conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa conjuntamente o por separado, según lo determina la normatividad aplicable o las autoridades competentes.

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior y de acuerdo con nuestra particular visión del régimen disciplinario en el CJF, resulta necesario —al igual que en el nivel previo— analizar algunos aspectos trascendentes susceptibles de mejora en el nivel organizacional.

De esta manera, los temas que abordaremos son los siguientes:

1. Heterogeneidad de acuerdos, prácticas y criterios disciplinarios entre la SCJN y el CJF.
2. Competencia entre las áreas y deficiente coordinación.
3. Creación de comités *ex professo*.
4. Magistrados y jueces como auxiliares del trámite disciplinario.

A. Heterogeneidad de acuerdos, prácticas y criterios disciplinarios entre la SCJN y el CJF

Conforme a las disposiciones establecidas constitucionalmente, la SCJN y el CJF tienen asignadas atribuciones disciplinarias que ejercen en sus respectivos ámbitos competenciales.

Ambas instituciones cuentan con las facultades para establecer acuerdos generales, instancias, prácticas y criterios en materia disciplinaria, que deben ser dados a conocer y respetados por sus servidores públicos.³¹⁷

De esta manera, la SCJN cuenta con un acuerdo general específico para la materia disciplinaria; asimismo, posee áreas destinadas precisamente al conocimiento de las infracciones administrativas cometidas por sus servidores públicos, las cuales han desarrollado formas de trabajo y criterios propios.

A su vez, el CJF ha hecho lo mismo al expedir el Acuerdo General Disciplinario, que constituye a la Comisión de Disciplina, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, la Contraloría del PJE, entre otras áreas encargadas de esta materia; también crea criterios disciplinarios orientadores para las mismas autoridades y servidores públicos, entre otras medidas de este tenor.

En síntesis, desde nuestro punto de vista, ambas instituciones cuentan con lo que podríamos denominar un subsistema disciplinario judicial, que les es propio normativa y fácticamente.

Pese a ello, la SCJN tiene preeminencia sobre el CJF, ya que cuenta con la posibilidad de orientar (o incluso modificar) bajo determinados supuestos, el criterio o postura disciplinaria del órgano de administración, vigilancia y disciplina del PJE.

Esta preeminencia, desde nuestra perspectiva, se sustenta en las potestades que la Constitución Política y la LOPJE otorgan a la SCJN en tres sentidos:

1. Para revocar los acuerdos generales del CJF, entre los que, desde luego, se encuentra el que regula la materia disciplinaria.
2. Para revocar las determinaciones disciplinarias del CJF que impliquen la remoción de jueces y magistrados.³¹⁸

³¹⁷ Así puede verse en diversos artículos de la LOPJE, particularmente en los numerales 11, 14, 81, 133 y 134.

³¹⁸ En estos casos, la SCJN debe verificar que el CJF haya atendido los requisitos formales previstos normativamente para la remoción de tales servidores públicos; no obstante, es posible pensar que, así sea de forma indirecta, la determinación final de la SCJN orienta o redirige las futuras determinaciones del CJF en el ámbito disciplinario.

3. Para solicitar al CJF la realización de visitas extraordinarias a las áreas administrativas o jurisdiccionales del PJF, o bien la integración de comités de investigación cuando cuente con elementos que le permitan presumir la realización de una falta administrativa.

Con tales atribuciones, la SCJN incide en el desarrollo de las atribuciones disciplinarias del CJF, y aunque ambas instancias coinciden en la persona de su titular y esto pudiera coadyuvar en el propósito de mantener la coordinación entre las dos y la unidad del PJF en su conjunto,³¹⁹ lo cierto es que dicha característica conlleva situaciones de conflicto en relación con el ejercicio de las facultades disciplinarias entre ambos órganos.³²⁰

En el ámbito práctico sucede que al no estar homologadas las estructuras, las normas y los procedimientos disciplinarios entre la SCJN y el CJF (lo mismo ocurre con el Tribunal Electoral), se dé un tratamiento diverso a los asuntos de responsabilidad administrativa,³²¹ que a la postre deriva en criterios diferenciados que, como es lógico suponer, se contraponen al momento en que ambas instancias coinciden en el conocimiento de un asunto disciplinario en particular.

Por ende, entre ambas instituciones judiciales se comprendería necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación y comunicación para homogeneizar normas, órganos, criterios y procedimientos tocantes a la materia disciplinaria, ya que tal grado de heterogeneidad en el tratamiento de la misma puede vulnerar la certeza de los servidores públicos respecto a sus deberes, obligaciones y garantías procesales.

B. Competencia entre las áreas y deficiente coordinación

Otro aspecto organizativo sobre el que conviene discurrir es el concerniente a la distribución de labores disciplinarias entre los principales órganos encargados del trámite de los procedimientos de responsabilidad ad-

³¹⁹ Cfr. Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, cit., cap. III. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/86/4.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

³²⁰ De manera particular esto acontece en las revisiones administrativas que conoce la SCJN, en donde el ministro presidente conoció del asunto en primera instancia, en su calidad de consejero presidente del CJF, y posteriormente debe abstenerse de influir en el criterio de los ministros y de participar en el proceso decisorio.

³²¹ La experiencia nos dice que, asuntos investigados y/o tramitados por causas idénticas y en un contexto semejante, son tramitados, valorados y resueltos por la SCJN y el CJF, con criterios y determinaciones distintos.

ministrativa en el CJF; es decir, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina —en su carácter de área auxiliar de la Comisión de Disciplina— y la Dirección General de Responsabilidades dependiente de la Contraloría del PJF.

Estas dos instancias, como se verá cuando abordemos el estudio del nivel competencial, coinciden en determinadas funciones, como la de practicar las investigaciones que les sean encomendadas y tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios; sin embargo, a pesar de la posible ventaja que pudiera traer la división del trabajo en dos órganos administrativos, en la práctica sucede el aislamiento entre ambas áreas, como si fuera una competencia por ver cuál es la mejor para presentar proyectos o dictámenes, dejando de lado situaciones de un valor importante en toda institución, como lo son la comunicación efectiva, el compartir experiencias y el fomentar propuestas de mejora, conjuntando las visiones y la capacidad de los servidores públicos de las dos áreas.³²²

En efecto, lo que sucede cuando dos o más áreas o dependencias compiten en la realización de funciones similares es una confrontación abierta o velada, o en el mejor de los casos la falta de coordinación y de suma de esfuerzos en pro de los objetivos institucionales.

Eugene Bardach, reconocido profesor en materia de implementación de políticas públicas, reconoce la complejidad de la acción conjunta entre las áreas que conforman la burocracia de una institución, situación que —guardadas las debidas proporciones— ocurre en el caso que estudiamos.

Para el autor mencionado, existen todo un conjunto de reglas o juegos de corte defensivo que se ponen en marcha por parte de las áreas o servidores públicos con el fin de evitar desventajas o perjuicios a sus intereses. Sus efectos más importantes son el retraso y el bajo desempeño en la consecución de las tareas asignadas.³²³

³²² Un interesante trabajo acerca de estructuras organizacionales burocráticas débiles o *flojas* (no bien ajustadas) —aplicando como ejemplo el ámbito educativo— es el desarrollado por Karl E. Weick, en su obra *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, en la que el autor pone de manifiesto que esquemas de coordinación débilmente acoplados originan que cada miembro de la organización desempeñe su rol sin estar atento a lo que hace el resto de sus compañeros, e incluso muchas veces desconociéndolo. Este tipo de diseños organizacionales carecen de esquemas de gestión que integren al conjunto de actores intervinientes en determinada materia, por lo cual resta certidumbre y estabilidad al desempeño institucional. Cfr. Weick, Karl E., *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, Issue 1, 1976. Disponible en: <https://webfiles.uci.edu/schofer/classes/2012soc219IT/readings/6h%20Weick%201976%20Loose%20Coupling.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

³²³ El profesor Bardach identifica, entre otros, los siguientes juegos con sus consecuentes derivaciones negativas: 1) *Tenacity o juego de la terquedad*: alusivo a quienes a lo largo de la implementación de una política institucional o la ejecución de las acciones correspondientes sostie-

Son múltiples los conflictos que pueden surgir cuando dos unidades administrativas trabajan descoordinadamente, y representa un alto grado de complejidad conciliar puntos de vista, criterios, metodologías y sistemas cuando ambas entidades responden ante instancias jerárquicas diversas.

En el caso del CJF, las áreas que dependen de él responden a líneas de mando diversas, ya que mientras la Secretaría Ejecutiva de Disciplina atiende a las instrucciones directas de la Comisión de Disciplina (integrada por tres consejeros de la Judicatura), la Dirección General de Responsabilidades recibe las instrucciones del contralor del PJF, que es un órgano auxiliar del Pleno del CJF.

Ahora bien, esta organización puede ser funcional siempre que se haga una distribución adecuada de las tareas disciplinarias; sin embargo, en la cotidianidad, las dos áreas trabajan por separado, sin una orientación específica que haga homogéneas sus actividades particulares y la generalidad de la dirección del sistema disciplinario.

Es cierto que las dos áreas se especializan en el trámite de los procedimientos de responsabilidad administrativa y que la existencia de ambas se pudiera justificar, en virtud de que, normativamente, los procedimientos difieren según el carácter administrativo o jurisdiccional del servidor público de que se trate.

Sin embargo, consideramos que no deberían diferir los procedimientos de responsabilidad administrativa, y mucho menos los criterios y prácticas para conocer de las faltas cometidas por los servidores públicos del PJF.

Más allá de la especificidad o particularidad de cada caso disciplinario, el CJF debería contar con una estrategia institucional que dé identidad y sentido al trámite y resolución de los asuntos, redundando en una mayor eficacia interna y en óptimos grados de certeza para los sujetos disciplinados.

nen puntos de vista inamovibles a pesar de que puedan retrasar o impedir el cumplimiento de los resultados. 2) *Territory*: referente a los celos administrativos de algunas áreas o personas, por cuidar *su territorio*, lo cual es particularmente notorio cuando deben coincidir las labores de dos o más entidades. 3) *Not our problem*, vinculado con actitudes despreocupadas de oficinas o servidores públicos que deberían participar en planes, programas o acciones y prefieren no hacerlo por estimar que no entra dentro de su esfera de responsabilidades. 4) *Odd man out*: atingente al tratamiento despectivo que se da en las áreas a aquellas personas que se atreven a proponer ideas novedosas, extrañas para las rutinas habituales. 5) *Reputation*: relacionado con la obsesión por cuidar la reputación antes que optar por decisiones centrales para el éxito de las acciones encomendadas. Cfr. Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge, 1977. También puede encontrarse una reseña del trabajo de Bardach en Aguilar, Villanueva, Luis F., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 61-91.

Dicha orientación para el ejercicio de las facultades disciplinarias sin duda debe provenir del máximo órgano jerárquico en el CJF; es decir, el Pleno del mismo, a través de políticas judiciales disciplinarias que partan de visualizar, reconocer y diagnosticar los retos que en tal materia afronta el propio CJF, y de directrices claras y homogéneas para sus áreas, a efecto de unificar la labor cotidiana, los criterios y, en general, el tratamiento de las investigaciones y procedimientos disciplinarios.³²⁴

C. Creación de comités ex professo

Uno más de los aspectos organizacionales que —desde nuestra óptica— deben replantearse en el CJF, dado que puede limitar el grado de certidumbre en la actuación de la autoridad disciplinaria, es la posibilidad legal para crear comités de investigación *ex professo* para el conocimiento de determinados asuntos cuando se considere que se ha cometido una falta grave o bien así lo solicite la SCJN.³²⁵

Esta atribución, prevista legalmente, sin duda es relevante para aquellos casos en que la magnitud de los hechos posiblemente constitutivos de falta administrativa sea grave o perjudique trascendentemente la imagen y/o funcionamiento del PJE.

No obstante, organizacionalmente, más que beneficiar el funcionamiento de las instancias disciplinarias, implica la intervención de nuevos órganos que no necesariamente son expertos en la materia administrativa, que carecen de la práctica cotidiana en el trámite de una investigación, y que, en términos generales, pueden adolecer del perfil ideal y la especialización técnica que el tratamiento de estos delicados casos ameritan.

Además de que la conformación de un nuevo órgano con competencia disciplinaria trastoca la normalidad organizacional y procedimental en el CJF, en términos de debido proceso, estimamos inadecuada la creación de

³²⁴ Un estudio reciente sobre la necesidad de homologar las comisiones que conocen de las conductas de los jueces y los procedimientos disciplinarios en el país puede encontrarse en Esperón Villanueva, Luis Felipe y Santa Anna, Rafael, “Modelo para establecer comisiones sobre la conducta de los jueces”, Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales de Canadá (FJA), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Memoria de la Conferencia Judicial, Reforma del Sistema de Justicia Penal: Independencia, Ética y Responsabilidad Judiciales*, México, Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales de Canadá (FJA)-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal-SCJN, 2012, pp. 217-253.

³²⁵ Artículo 81, fracción XXXVII de la LOPJE.

comités *ad hoc*, ya que el desarrollo de las estrategias de investigación, la valoración de pruebas y el resto de actividades pertinentes a un procedimiento de averiguación de hechos deben efectuarse por organizaciones y sujetos especialmente capacitados para tales efectos (con antelación a los hechos), con independencia de que el Pleno del CJF como órgano decisor sea el que al final del trámite haya de resolver la problemática disciplinaria planteada, en virtud de que, como es lógico entender, el expediente de responsabilidad administrativa se encuentra permeado y determinado por la visión de la autoridad que se encargó de la investigación de los hechos, y si ésta careció del perfil, de la práctica cotidiana y de la experiencia que da el trámite rutinario, es altamente probable que el trabajo realizado adolezca de algunas deficiencias.

Finalmente, deben tenerse en consideración dos aspectos:

1. Las investigaciones sobre responsabilidad administrativa son cruciales para la eficacia disciplinaria en el PJF, por lo que cualquier comité *ex professo* no sólo debe contar con la experiencia, objetividad y profesionalismo indispensables en la materia, sino que al mismo tiempo debe ser introducida de manera oportuna en la estructura organizacional vigente, propiciando la colaboración entre los órganos disciplinarios con experiencia en la materia y la nueva instancia creada para tal efecto.
2. En todos los casos deberán asegurarse los derechos procedimentales de los servidores públicos judiciales involucrados en las investigaciones iniciadas por los comités creados *ex professo*.

D. Magistrados y jueces como auxiliares del trámite disciplinario

Un último punto que deseamos analizar como parte del nivel organizacional en materia disciplinaria en el CJF es el correspondiente a la intervención de los titulares (magistrados y jueces) con el carácter de auxiliares del trámite de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Actualmente el Acuerdo General Disciplinario dispone que los titulares son competentes para auxiliar a los órganos del CJF en el trámite del procedimiento de responsabilidad administrativa contra servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y unidades administrativas.³²⁶

³²⁶ Artículo 105, fracción VI, del Acuerdo General Disciplinario.

Es razonable que, dado que las unidades encargadas de la disciplina del CJF tienen su ubicación física precisamente en la sede del CJF requieran ayuda o apoyo para conocer de los asuntos que se originan en los múltiples órganos jurisdiccionales y administrativos federales distribuidos en todo el territorio nacional.

Con esta medida se genera un ahorro en el costo-beneficio de recursos —económicos, humanos y materiales—, ya que los titulares coadyuvan en la tramitación de las muy diversas diligencias que pueden tener lugar en los procedimientos de investigación y responsabilidad, descargando algunas de las labores de los organismos disciplinarios.

Además, en el terreno práctico, el auxilio de magistrados y jueces coadyuva en la celeridad de los procedimientos disciplinarios, dado que los titulares son especialistas en aspectos procedimentales.

Sin embargo, como podrá entenderse, ésta no es una atribución que la LOPJF conceda al CJF para el mejor desempeño de sus tareas disciplinarias, sino que es el mismo CJF el que así lo ha determinado en el Acuerdo General Disciplinario.

Aunado a ello, no debe perderse de vista que los titulares no necesariamente cuentan con el alto perfil o experiencia disciplinaria que se requiere en los procedimientos de responsabilidad administrativa, por lo que a partir de nuestra experiencia profesional pensamos que debería replantearse la intervención de magistrados y jueces.

Adicionalmente, podríamos esgrimir dos razones más por las cuales sería importante repensar la intervención de los titulares en el desarrollo y ejecución de la función disciplinaria judicial:

La primera es acerca de la imparcialidad del juzgador a quien se le da competencia disciplinaria, en virtud de que en la mayoría de los casos es del mismo circuito del órgano jurisdiccional en que acontecieron los hechos motivo del procedimiento; “de ahí que es natural que tenga una relación cercana con las partes”,³²⁷ lo que puede generar un conflicto entre el personal de los órganos jurisdiccionales.

La segunda corresponde a la carga de trabajo adicional que representa para los tribunales y juzgados conocer de las diligencias disciplinarias, ya que implica distraerlos de las actividades que ya tienen encomendadas, y en forma notoria, dado que en el procedimiento disciplinario deben to-

³²⁷ Navarro Zárate, Víctor Pedro, “Criterios en materia disciplinaria. Procedimientos de responsabilidad administrativa”, CJF, *Tercera Reunión Regional del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con sede en Guadalajara Jalisco*, México, CJF, 2012, *passim*.

marse precauciones adicionales de mayor cautela y reserva al pronunciar acuerdos, practicar actuaciones y notificaciones, desahogar pruebas, etcétera, todo lo cual puede implicar incluso retrasos en los procedimientos.³²⁸

A manera de últimas reflexiones del presente apartado, no debe perderse de vista que, tal como se dijo al inicio, al PJF se le ha criticado desde la doctrina, porque organizacionalmente tiende a corporativizarse y encerrarse,³²⁹ lo cual no es lo más idóneo en términos de rendición de cuentas de cara a la sociedad.³³⁰

Lo mismo ocurre con respecto a la organización disciplinaria, por lo cual podría pensarse en rediseñar el modelo actual a fin de eficientar la especialización de las áreas competentes,³³¹ procurar su autonomía,³³² redistribuir sus cargas de trabajo,³³³ mejorar la proximidad y prontitud de

³²⁸ *Idem*.

³²⁹ Alejandro Nieto ha dicho, sobre el Consejo General del Poder Judicial en España, que “El propio Consejo ha terminado encerrándose en un formidable castillo burocrático (en la imagen de Kafka) o, si se quiere utilizar un barbarismo de moda, bunkerizándose en un arrogante aislamiento”. Cfr. Nieto García, Alejandro, *El desgobierno judicial*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2005, p. 165.

³³⁰ Sobre la rendición de cuentas en el Poder Judicial, se sugiere: Caballero, José Antonio, “La rendición de cuentas en los poderes judiciales”, en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, pp. 407 a 485.

³³¹ Esto cobra sentido, ya que en la práctica la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Dirección General de Responsabilidades, además de encargarse de iniciar y tramitar los expedientes disciplinarios, tanto investigaciones como procedimientos de responsabilidad (lo que implica ventajas en el conocimiento de los asuntos, pero desventajas en cuanto a la debidad de imparcialidad de la autoridad), también llevan a cabo muchas otras de las actividades que sus manuales y acuerdos generales establecen, situación que podría mejorarse al contar con órganos que estuvieran enteramente inmersos (en términos de capacidad técnica y perfiles profesionales) y coordinados en la materia disciplinaria y no dispersaran sus esfuerzos con otras actividades, que si bien son importantes, pudieran ser efectuadas por otras unidades administrativas. Sobre las múltiples actividades que realizan las dependencias en mención, véase el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo. De manera particular los artículos 85, 86, 181 y 182.

³³² Consideramos que, dada la importancia de la materia disciplinaria como uno de los elementos para hacer responder a los servidores públicos del PJF por su actuación apegada a los principios, valores y reglas del servicio público (y de la carrera judicial), debe privilegiarse la autonomía de los órganos técnicos encargados de la investigación y el trámite disciplinario, sin que esto implique desvincularse de las decisiones (y políticas institucionales) de la cúpula u órgano decisor (Pleno del CJF), pero sí dotarlos de la suficiente fortaleza institucional para evitar posibles sesgos o líneas que interfieran en la necesaria precisión técnica que amerita el desahogo de los asuntos disciplinarios.

³³³ La redistribución organizativa y de tareas disciplinarias podría contribuir a mejorar la calidad y prontitud de la ejecución de las labores especializadas en esa materia, paliando

respuesta del CJF en los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa,³³⁴ y, adicionalmente, transparentar el tratamiento de los asuntos disciplinarios de los servidores públicos judiciales.

3. *Nivel competencial*

El tercer nivel para estudiar el régimen disciplinario judicial es el correspondiente a la competencia de las autoridades del CJF para conocer de la problemática disciplinaria.

La importancia de este nivel consiste en que la delimitación competencial permite conocer con exactitud los alcances de las atribuciones de las autoridades en el ámbito disciplinario.

En nuestra consideración, una distribución competencial clara facilita a los órganos del CJF el desarrollo puntual de sus actividades y contribuye a generar mayores niveles de eficacia institucional. Al mismo tiempo, la precisión en la asignación competencial coadyuva para que los sujetos imputados tengan un más amplio grado de certeza respecto a las instancias que habrán de conocer y resolver los asuntos disciplinarios.

El nivel competencial en el CJF se fundamenta en las disposiciones normativas vigentes y se concretiza en el desarrollo cotidiano de las actividades que corresponden a cada órgano disciplinario. Para conocer las competencias disciplinarias en el CJF debemos remitirnos a lo que estatuye el artículo 133 de la LOPJE, que en su contenido señala que el Pleno conocerá de las responsabilidades de los servidores públicos del PJF y podrá aplicar las san-

una de las críticas que se esbozan por los sujetos disciplinados en contra de la tardanza en la resolución de las quejas y expedientes de responsabilidad administrativa, lo cual, a decir de ellos, mantiene en constante tensión al servidor público, por la incertidumbre de la forma en que finalmente se resolverá. Cfr. López Arias, José de Jesús, “Derechos humanos en el procedimiento administrativo disciplinario”, en Consejo de la Judicatura Federal, *Tercera Reunión Regional del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con magistrados de Circuito y jueces de Distrito, con sede en Guadalajara Jalisco*, cit., p. 10. Una postura similar expresó uno de los magistrados que tuvimos la oportunidad de entrevistar, al sostener que es causa de incertidumbre el hecho de que los asuntos disciplinarios que atiende el CJF tengan una duración de años sin una certeza efectiva de la fecha en que habrán de concluirse.

³³⁴ El replanteamiento del esquema organizacional disciplinario podría orientarse a fin de aproximar la labor de las instancias disciplinarias con los tribunales, juzgados o áreas administrativas, lo cual redundaría —así sea indirectamente— en la participación más activa de la autoridad en los procedimientos correspondientes, sumaría en términos de agilidad y prontitud en los trámites que normalmente deben efectuarse, y por ende, a la resolución de los mencionados asuntos.

ciones previstas en la misma ley. Para regular la actuación disciplinaria en el CJF, se establecen las reglas siguientes:

1. El Pleno del CJF será competente, tratándose de faltas graves de magistrados y jueces, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
2. El órgano colegiado que determine el CJF será competente de los casos no comprendidos en la disposición previa.³³⁵
3. Para aquellos asuntos en los que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado o juez y otro u otros servidores públicos del PJE, será competente el Pleno del CJF.
4. El CJF podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del PJE sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa.³³⁶

Conforme a las reglas precedentes, la LOPJE asigna, así sea de forma general, las competencias disciplinarias entre los órganos de decisión que pueden conocer de las responsabilidades administrativas en el CJF, y deja a la normatividad reglamentaria (acuerdos generales) la especificación de las áreas concretas (Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Dirección General de Responsabilidades, etcétera) que habrán de desarrollar las acciones concernientes a la disciplina de sus servidores públicos.

A partir de este punto, es posible identificar —al igual que en los niveles previos— un conjunto de problemas que convergen alrededor del tema competencial, y que deviene fundamental precisar para motivar su reflexión y propuestas de solución.

En particular, queremos referir cuatro aspectos torales relativos al tema que tratamos:

1. Dispersión y duplicidad de competencias en las normas disciplinarias.

³³⁵ Normalmente es la Comisión de Disciplina el órgano de decisión encargado de conocer de los asuntos a que se refiere la fracción II del artículo 133 de la LOPJE.

³³⁶ Normativamente el Acuerdo General Disciplinario reconoce la competencia de la Contraloría del PJE en aquellos casos en que están involucrados servidores públicos adscritos a áreas administrativas. Esto admite excepciones, como en el caso en que la falta derive de la omisión o extemporaneidad en la presentación de la declaración de situación patrimonial. Fuera de los casos de situación patrimonial, la contraloría no conoce de faltas graves de magistrados y jueces, sino que esa competencia es del Pleno o de la Comisión de Disciplina, ya sea que se aplique o no una sanción administrativa.

2. Parámetros ambiguos de distribución competencial (subjetivo y de gravedad de la falta).
3. Excepciones a las competencias asignadas.

A. Dispersión y duplicidad de competencias en las normas disciplinarias

Son dos los acuerdos generales expedidos por el CJF que determinan con mayor precisión los órganos a los cuales les corresponde conocer de la disciplina y de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el PJF.

Estos ordenamientos son el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, y el Acuerdo General Disciplinario.

El primero de ellos tiene un carácter específico y detallado con relación a los órganos competentes en materia disciplinaria y sus respectivas atribuciones. Del contenido de esta norma se puede advertir que son múltiples los órganos y servidores públicos que participan en la ejecución de las atribuciones disciplinarias o al menos en algunas de sus facetas. Esto muestra parte de la importancia que se le ha dado al tema disciplinario en el CJF, en razón de lo cual se destinan considerables recursos humanos, técnicos y materiales para la consecución de los fines en esta materia.

A pesar de lo extenso del listado que se transcribirá, es importante mostrar qué entidades participan de la competencia disciplinaria, así como las funciones —en muchos casos concomitantes— que desempeñan al interior del CJF; en este tenor, según nuestra personal clasificación, en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, se precisan los órganos con competencia disciplinaria que a continuación se señalan:

1. El presidente del CJF es competente para admitir o desechar quejas administrativas o denuncias; dictar el auto correspondiente a la presentación de los recursos de revisión administrativa y las providencias oportunas para la corrección o remedio inmediato de los hechos motivo de una queja administrativa; instruir al secretario ejecutivo de vigilancia, información y evaluación para que realice los procedimientos de corroboración y constatación de información, así como de hechos denunciados, a fin de obtener datos de prueba.³³⁷

³³⁷ Artículo 19 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo.

2. Los consejeros del CJF son competentes para presentar los proyectos de resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa y de ratificación de servidores públicos que les corresponda; someter a consideración del Pleno el proyecto de resolución por el que se dé cumplimiento a las resoluciones pronunciadas en los recursos de revisión administrativa en el plazo que fija el artículo 128 de la LOPJF.³³⁸
3. La Comisión de Disciplina es competente para conocer de los procedimientos disciplinarios en contra de magistrados y jueces, así como para auxiliar al CJF en sus funciones de apercibimiento y amonestación a dichos servidores públicos; someter a consideración del Pleno los proyectos de dictámenes relativos a las visitas de inspección e informes circunstanciados en los que oficiosamente se advierta la existencia de una probable falta administrativa; desahogar las audiencias a que se refiere el artículo 134, fracción III, de la LOPJF; aprobar la integración de los comités de investigación que proponga el secretario ejecutivo de disciplina; ordenar la práctica de visitas extraordinarias e integración de comités de investigación cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el Pleno de la SCJN, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Visitaduría Judicial y a la Contraloría del PJF.³³⁹
4. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina es competente, a través de su titular, para tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios; practicar las investigaciones que le encomiende el Pleno o la Comisión de Disciplina; participar en la elaboración del registro, sistematización, actualización y seguimiento de aquellas conductas calificadas como irregulares y atribuidas a servidores públicos del PJF; realizar los trámites necesarios a fin de que se impongan las sanciones acordadas por el Pleno; solicitar a la Visitaduría Judicial la práctica de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación cuando así lo determine el Pleno o la Comisión de Disciplina.³⁴⁰
5. La Contraloría del PJF es competente para realizar auditorías, revisiones e inspecciones con el propósito de verificar el cumplimiento a la normatividad, asimismo, para investigar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos de las áreas administrativas.

³³⁸ *Ibidem*, artículo 20.

³³⁹ *Ibidem*, artículo 44.

³⁴⁰ *Ibidem*, artículo 86.

Entre las atribuciones del titular de la Contraloría destacan: instrumentar acciones en materia de verificación e investigación financiera y patrimonial, en términos de la normatividad aplicable; coordinar la recepción y trámite de las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a las áreas administrativas y a las oficinas de correspondencia común de los órganos jurisdiccionales; instruir los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa, en términos del título octavo de la LOPJF y demás acuerdos generales que al respecto emita el Pleno, así como dirigir el registro de servidores públicos sancionados por el Pleno, la Comisión de Disciplina o por la propia Contraloría.³⁴¹

6. La Visitaduría Judicial es competente para inspeccionar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y supervisar la conducta de los servidores públicos a ellos adscritos. A su titular le corresponde, entre otras atribuciones: planear, programar, coordinar e implementar la práctica de las visitas ordinarias de inspección y de las inspecciones ordinarias a distancia; solicitar a la Comisión de Disciplina que se emitan las medidas provisionales que por su naturaleza y urgencia así lo ameriten, en caso de que durante el desarrollo de alguna visita de inspección se advierta la existencia de algún acto que pudiera lesionar gravemente la impartición de justicia; proponer a la Comisión de Disciplina, cuando exista razón fundada, la práctica del instrumento correspondiente o bien la investigación de algún hecho o acto concreto relacionado con el funcionamiento de un órgano jurisdiccional o con la conducta o el desempeño de cualquier funcionario o empleado judicial que pudiera ser constitutivo de causa de responsabilidad; instruir el cumplimiento o cumplir por sí mismo los acuerdos emitidos por el Pleno o la Comisión de Disciplina para la investigación de un hecho relacionado con algún servidor público de órgano jurisdiccional.³⁴²
7. La Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, como órgano de apoyo de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del CJF, es competente, a través de su titular, para proveer lo conducente para la ejecución de los procedimientos de corroboración y constatación de información, así como de hechos denunciados, para obtener datos de prueba que le encomiende el Pleno, el presidente, la Comisión de Disciplina, la Comisión de Vigilancia, Información

³⁴¹ *Ibidem*, artículos 106 y 107.

³⁴² *Ibidem*, artículos 115 y 127.

y Evaluación o la Contraloría del PJJ; recibir las quejas o denuncias respecto de las cuales deberá elaborar un proveído (autorizado por el presidente del CJF) en el que se decida desechar, prevenir, aclarar u ordenar su remisión al área correspondiente para los efectos legales que se estimen procedentes; conocer de aquellas quejas o denuncias provenientes de las diversas áreas administrativas del CJF en las que por no colmar los requisitos legales no se hubiera ordenado el trámite del procedimiento de responsabilidad respectivo.³⁴³

8. La Dirección General de Responsabilidades dependiente de la Contraloría del PJJ tiene a su cargo la coordinación de las actividades relacionadas con el registro patrimonial de los servidores públicos del PJJ; el seguimiento de los bienes asegurados y decomisados; el registro de servidores públicos sancionados, así como lo referente a la investigación e instrumentación de los procedimientos de responsabilidad administrativa y del recurso de inconformidad que presenten los proveedores, prestadores de servicio y contratistas, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia. El titular de la Dirección General de Responsabilidades tiene, entre otras, las atribuciones siguientes: recibir y tramitar las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a las áreas administrativas, en los términos del artículo 132 de la LOPJF; instruir las investigaciones y los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de las áreas administrativas, así como proponer, previa aprobación del contralor del PJJ, los proyectos de resolución al Pleno o a la Comisión de Disciplina, según corresponda.³⁴⁴
9. Los comités de investigación no cuentan con atribuciones pormenorizadas en el Acuerdo que se viene citando; sin embargo, el numeral 59 previene que éstos serán integrados por consejeros, y se regirán por reglas de operación y demás disposiciones aplicables. Adicionalmente, puede decirse que el establecimiento de los comités de investigación forman parte de las atribuciones del CJF en aquellos casos en que lo solicite la SCJN o cuando estime que se ha cometido una falta grave. Además, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, como antes se ha mencionado, puede proponer la integración de estos comités, y corresponde a la Comisión de Disciplina su aprobación, o bien la determinación de crearlos en el caso de faltas graves.³⁴⁵

³⁴³ *Ibidem*, artículo 88.

³⁴⁴ *Ibidem*, artículos 181 y 182.

³⁴⁵ *Ibidem*, artículo 59.

El catálogo de autoridades que antecede muestra la forma en que el CJF ha distribuido las competencias vinculadas con la disciplina en el PJF. El reparto competencial atiende, desde nuestra perspectiva, a una división funcional, según la cual determinadas instancias se encargan de ordenar el inicio de investigaciones y procedimientos, así como de proveer lo necesario para su trámite; mientras que otras auxilian en los trámites administrativos, e incluso proponen el sentido de la resolución, y a otras más les corresponde ejercer la facultad decisoria.

Sobre la distribución de atribuciones en el CJF podemos afirmar que resulta compleja de comprender para los sujetos disciplinados;³⁴⁶ su regulación en el Acuerdo General que estamos revisando es poco clara; la desconcentración de funciones disciplinarias es causa de confusión en los servidores públicos, quienes, para llegar a una mejor comprensión de esta materia, deben remitirse a la norma especializada en materia de responsabilidad administrativa expedida por el CJF.

Creemos que el hecho de que múltiples instancias participen en la vigilancia y disciplina judicial puede resultar positivo para que el CJF alcance los fines constitucionales y legales que tiene encomendados; pero para que efectivamente la distribución competencial sea eficaz se requiere un reparto competencial claro y preciso, además de una coordinación y dirección eficaz.

Del estudio del listado precedente puede llegarse a la comprensión de que al interior del CJF esto no ocurre así, sino que hay una dispersión de autoridades que conocen del tema disciplinario, lo cual no necesariamente brinda certeza procedimental a los imputados, ya que al menos en lo que hemos podido conocer al formar parte del CJF y realizar nuestro estudio empírico, los servidores públicos judiciales ignoran con exactitud qué entidades u órganos ejercen atribuciones disciplinarias.

Por otra parte, además de la dispersión de autoridades con competencia disciplinaria en el CJF podemos señalar que hay otro elemento que no propicia el mejor desempeño en esta materia ni abona a la especialización y profesionalización disciplinaria de los órganos competentes. Nos referimos a la duplicidad (o multiplicidad) de asignación de atribuciones entre las unidades o áreas que antes hemos precisado.

³⁴⁶ Entre los servidores públicos que fueron entrevistados hubo quien afirmó desconocer las autoridades a las que les corresponden las atribuciones disciplinarias; también algunos de ellos mencionaron autoridades que carecen de facultades disciplinarias (digamos el caso de la comisión sustanciadora), situaciones que evidencian la necesidad de simplificar la distribución competencial, o al menos, difundir ampliamente entre los servidores públicos cuáles son las autoridades que pueden investigar y tramitar los procedimientos disciplinarios.

Esta situación deriva en la posibilidad de una competencia o lucha entre las áreas que realizan funciones semejantes en el CJF y a la vez causa confusión o duda en los sujetos disciplinados en general y en particular en aquellos que hacen frente a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Adicionalmente, debemos señalar que, en nuestra opinión, hay un predominio y alta concentración de las facultades decisorias en la cúpula del CJF (Pleno, presidente, Comisión de Disciplina). Esto, para nosotros, es muestra de la dirección y control de esas instancias para con el resto de los órganos competentes y los servidores públicos judiciales.

En cierta medida la concentración de atribuciones en dichos órganos podría resultar benéfica para el establecimiento de criterios disciplinarios definidos;³⁴⁷ no obstante, en el terreno de la celeridad y pronta solución de los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa parece no ser la mejor solución,³⁴⁸ ya que significa, en la práctica, que los órganos de trámite acudan constantemente a solicitar autorizaciones y permisos para poder actuar, lo que en la práctica retrasa la solución de los asuntos a su cargo.

Por añadidura a las reflexiones que anteceden, debemos indicar que el reparto competencial se torna aún más complejo de comprender para los servidores públicos sujetos al régimen disciplinario, ya que además de los exhaustivos listados que hemos revisado para comprender la distribución competencial, es necesario remitirse también Acuerdo General Disciplinario para entender detallada y pormenorizadamente lo concerniente a las investigaciones y procedimientos disciplinarios.

Para dicho Acuerdo General, la distribución competencial se concreta por las reglas que a continuación se señalan:³⁴⁹

1. El Pleno del CJF es competente para ordenar de oficio el inicio de investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de magistrados, jueces y servidores públicos adscritos a las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales, así como para resolverlos en los casos previstos en el mismo Acuerdo General Disciplinario.
2. El presidente del CJF es competente para ordenar el inicio de investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa en con-

³⁴⁷ Abordaremos el tema de los criterios disciplinarios en el nivel disciplinario específicamente destinado a su tratamiento.

³⁴⁸ De esta opinión participan algunos de los magistrados entrevistados como parte del estudio empírico efectuado.

³⁴⁹ Artículo 105 del Acuerdo General Disciplinario.

- tra de magistrados y jueces de distrito, en los casos en que las probables responsabilidades se hayan hecho de su conocimiento mediante queja o denuncia, así como para proveer lo necesario para su trámite.
3. La Comisión de Disciplina es competente para ordenar el inicio de investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos adscritos a las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales, con excepción de magistrados y jueces, y respecto de quejas o denuncias cuyo trámite se estime dudoso o trascendente; además, es competente para resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos del Acuerdo General Disciplinario.³⁵⁰
 4. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina es competente para llevar a cabo las investigaciones y el trámite de los procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de magistrados, jueces, servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y a la Contraloría del PJJ, así como en contra del director general del Instituto Federal de Defensoría Pública.
 5. La Contraloría del PJJ es competente para ordenar y tramitar investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos adscritos a las áreas administrativas, incluyendo a sus titulares.
 6. Los magistrados y jueces son competentes para auxiliar al CJF y a la Contraloría del PJJ en el trámite del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y áreas administrativas.

De esta manera, la dispersión de atribuciones disciplinarias se amplía al reconocerse la potestad de nuevas autoridades en la materia. Es el caso específico de la intervención de magistrados y jueces en las investigaciones y procedimientos disciplinarios, situación que, como dijimos en el nivel previo, ocasiona debates en torno a una problemática específica sobre la que, desde nuestro punto de vista, es necesario reflexionar y proponer medidas que coadyuven en su solución.

³⁵⁰ La Comisión de Disciplina resolverá los procedimientos de responsabilidad administrativa diversos a aquellos en los que el Pleno determine imponer una sanción a magistrados o jueces. *Cfr.* artículo 151 del Acuerdo General Disciplinario. Esta atribución admite excepciones, de manera particular, cuando se trata de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados con motivo de la omisión o extemporaneidad en la presentación de la declaración de situación patrimonial (que representan algunos de los asuntos disciplinarios más comunes).

B. Parámetros ambiguos de distribución competencial

La distribución de las competencias disciplinarias en la LOPJF, desde nuestra perspectiva, atiende a dos criterios. El primero de ellos es la gravedad o levedad de la falta cometida por el servidor público, y el segundo es la adscripción y cargo que haya desempeñado al momento de incurrir en ella (magistrado, juez, jefe de departamento, etcétera).

Consideramos que este sistema de reparto competencial presenta inconvenientes. En el primer criterio esto es así, ya que la gravedad (o levedad) de la falta es un elemento que si bien —en principio— debe guiarse por la clasificación legal de las faltas (en graves o leves), en la práctica la autoridad cuenta con la capacidad legal para aumentar la gravedad de las mismas (o considerar la existencia de excluyentes de responsabilidad) según su estimación y atendiendo a las circunstancias específicas del caso.

De esta forma, podemos decir que el parámetro de la gravedad de la falta para conocer de un asunto en concreto es indeterminado, ya que la misma autoridad decidirá —según su arbitrio— si la falta es grave o no y qué entidad tramitará y resolverá el asunto.

En el caso del segundo criterio competencial, consistente en la adscripción (y cargo) del servidor público al momento de cometerse la falta, tampoco es un factor certero y definitivo, ya que si bien por regla general puede entenderse que determinados órganos conocerán de las responsabilidades de los servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y otros harán lo correspondiente a aquellos adscritos a unidades administrativas, en las mismas normas y en la práctica (como veremos en el rubro siguiente) se admiten excepciones.³⁵¹

La distribución competencial basada en este segundo criterio genera, en no pocos casos, que un mismo sujeto pueda hacer frente a procedimientos de investigación y/o responsabilidad administrativa ante autoridades (y prácticas procedimentales) diferentes si su adscripción y/o cargo varía a lo largo del tiempo, lo que origina incertidumbre en los destinatarios del régimen disciplinario.

Incluso podemos afirmar que esta situación no es infrecuente en el CJF y también acontece en la SCJN o en el Tribunal Electoral del PJF cuando un servidor público cambia su adscripción de un órgano del CJF a uno perteneciente a esas instancias y se enfrenta a normas disciplinarias (acuerdos

³⁵¹ Como pudo verse en el catálogo de órganos con competencia disciplinaria, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina realiza sus funciones tratándose de servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales, mientras que la Contraloría del PJF hace lo propio en el caso de aquellos cuya adscripción pertenezca a las unidades administrativas.

generales), autoridades, prácticas y criterios diferentes, lo que sin duda afecta notablemente la certeza procedimental de los sujetos involucrados.

C. Excepciones a las competencias asignadas

De acuerdo con los parámetros hasta ahora mencionados, la distribución de atribuciones disciplinarias en el CJF es compleja, ya que deben analizarse y vincularse diversas normas legales y reglamentarias para tener una aproximación relativamente certera acerca del ejercicio de tales atribuciones.

Esta complejidad se funda no sólo en el hecho de la gran cantidad de normas jurídicas aplicables, sino también en las variadas excepciones que las leyes y acuerdos generales contienen, las cuales dificultan la certeza procedimental de los sujetos involucrados en los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa.

Al respecto, podemos mencionar —como sustento de la afirmación que antecede— al menos tres excepciones a la normal distribución competencial disciplinaria en el CJF:

La primera de ellas es atinente a la responsabilidad del titular del Instituto Federal de Defensoría Pública. En este caso, al tratarse de un servidor público adscrito a un órgano administrativo, su responsabilidad debería ser exigida por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, se destina el conocimiento del caso a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, misma que, eminentemente, investiga y tramita procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes a servidores públicos que tienen adscripción jurisdiccional (magistrado, juez, etcétera).

Es decir, aquí se presenta una excepción al segundo criterio de distribución competencial, consistente en la adscripción (y cargo) del servidor público probable responsable.³⁵²

³⁵² Hasta octubre de 2016 esta excepción tenía mayores alcances, ya que la responsabilidad de los servidores públicos adscritos al mencionado Instituto Federal de Defensoría Pública era conocida por el titular del mismo, quien investigaba y seguía los procedimientos de sus subordinados, con base en las disposiciones de la LOPJE, la Ley Federal de Defensoría Pública y las bases generales de organización y funcionamiento que le son aplicables. Esto significa que, para los sujetos disciplinados adscritos a esta entidad, se acudía a una normatividad específica, diferente de la aplicable al resto de los servidores públicos del CJF, y probablemente se veía mermado el principio de objetividad, al participar el superior jerárquico de dichos servidores públicos. El 20 de octubre de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma por la que se modificó el Acuerdo General Disciplinario para atenuar la circunstancia descrita; sin embargo, prevalece la excepción consistente en que la responsabilidad del titular del Instituto Federal de Defensoría Pública es conocida

Una segunda excepción la encontramos en la reestructura competencial que muestra el Acuerdo General Disciplinario en aquellos asuntos relacionados con los procedimientos de responsabilidad administrativa que se inicien con motivo de la omisión o dilación en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial.

Tal norma hace un reajuste competencial basándose en la materia o tema patrimonial, con lo cual hace más complejo el entendimiento del régimen disciplinario. Para estos casos, que de acuerdo con nuestra experiencia profesional son algunos de los más comunes en el CJF, se fijan nuevas reglas competenciales en las que participan el Pleno, la Comisión de Disciplina, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Contraloría del PJF, de donde cabe destacar que a esta última se le otorga la potestad para resolver los procedimientos que se lleven a cabo en contra de los servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y áreas administrativas que no entren en el ámbito competencial de los demás órganos disciplinarios del CJF.³⁵³

Una última excepción de carácter general a la asignación competencial disciplinaria en el CJF la encontramos en la facultad de atracción con que cuenta el Pleno como máximo órgano de decisión para conocer cualquier asunto que considere debe ser resuelto por él —a propuesta de alguno de los consejeros de la Judicatura—. Con tal medida, el Pleno del CJF se sustituye al órgano que normalmente debería conocer del asunto en cuestión, y por ende los sujetos disciplinados pueden ver modificado el seguimiento práctico que comúnmente se observa en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Con las excepciones aludidas puede comprenderse que disciplinariamente los servidores públicos judiciales no cuentan con la necesaria estabilidad competencial que les otorgue certeza, ya que por razones de adscripción (administrativa, jurisdiccional, el Instituto de Defensoría, etcétera), por cuestiones de materia (situación patrimonial) o por circunstancias jerárquicas (Pleno del CJF) puede variar el órgano que habrá de conocer de los procedimientos correspondientes.

Por último, ante la falta de seguridades jurídicas para saber con certidumbre y definitividad a qué órgano del CJF le toca tramitar y/o resolver los procedimientos disciplinarios, estimamos importante que se revise la distribución competencial, procurando preferentemente dos cuestiones: 1) una mayor estabilidad competencial a favor de autoridades y servidores públi-

por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y no por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

³⁵³ Artículo 113 del Acuerdo General Disciplinario.

cos sujetos al régimen disciplinario, y 2) una función de vigilancia y control más eficaz, ágil, fundada en criterios de especialización, profesionalización y coordinación institucional.

4. *Nivel de políticas institucionales*

El cuarto nivel que proponemos para analizar el régimen disciplinario en el CJF es el concerniente al de las políticas institucionales que pueden ser adoptadas por el Pleno y por la Comisión de Disciplina para orientar su actuación y guiar al resto de los órganos competentes en el desarrollo de sus atribuciones.

El presente nivel involucra la postura institucional del CJF en torno a la disciplina judicial, entendida como uno de los objetivos que constitucionalmente debe atender el CJF y como una temática que requiere de un proceso continuo de toma de decisiones que deben partir de una planeación diseñada para desenvolverse posteriormente en actividades de programación, empleo de recursos, ejecución de tareas y rutinas, evaluación del desempeño y resultados obtenidos.

A efecto de clarificar lo que para nosotros constituyen las políticas institucionales en el ámbito judicial —y especialmente aquella atingente a la disciplina interna—, es necesario hacer al menos un breve acercamiento a la noción general de políticas públicas, para posteriormente estar en aptitud de presentar una serie de ideas acerca del estado actual que guarda esta materia, además de algunas propuestas para mejorar la problemática que le es inherente.

En este propósito, podemos decir que las políticas públicas han sido definidas, en el estudio de la administración pública, como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público.³⁵⁴

También suele llamarse políticas públicas a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a

³⁵⁴ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 17. Sobre la noción de políticas públicas y su evolución a lo largo de los años, el autor sugiere la consulta de las obras siguientes: Sabatier, Paul, *Theories of Policy Process*, Westview Press, 2007; Stone, Deborah, *Policy Paradox and Political reason*, Glenview, Harper Collins, 1988; Weimer, David y Vining, Adam, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992; Parsons, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 1995.

perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas, y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados.³⁵⁵

En México, los estudios de política pública más citados corresponden a Luis F. Aguilar, quien entiende éstas como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Para este autor, las políticas públicas se ponen en movimiento con objeto de alcanzar ciertos fines a través de determinados medios: es una acción con sentido.³⁵⁶

Enfocados al PJE, son pocos los estudios que abordan el tema de las políticas (públicas) de la institución, pero generalmente las obras especializadas que reflexionan en torno a las principales concepciones, teorías y modelos sobre las que se desarrolla la administración de justicia abordan los fundamentos teóricos sobre los cuales se desarrolla la actividad administrativa judicial, entendida como políticas públicas judiciales.³⁵⁷

De acuerdo con Héctor Fix-Fierro, una política judicial, en sentido amplio, puede entenderse como el conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y de las funciones que desempeñan.³⁵⁸

De conformidad con las consideraciones que anteceden, podemos afirmar que la administración judicial no escapa al proceso de toma de decisiones que conforma una política. El diseño de los instrumentos normativos y la orientación de los modelos de gobierno judicial y de administración de

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, *passim*. También de Aguilar Villanueva se recomienda: “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez, Freddy y Garza, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Porrúa, 2009, p. 14, y *El estudio de las políticas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, en particular el estudio introductorio de esta obra.

³⁵⁷ Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, *cit.*, pp. 14, 20-25. De acuerdo con el autor, la concepción amplia de la administración de justicia comprende el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que inciden en el funcionamiento de los sistemas judiciales.

³⁵⁸ Fix-Fierro, Héctor, “Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente”, en Guerrero, Omar (coord.), *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 151. Respecto a este tema, también puede verse Soberanes Fernández, José Luis, “Informe sobre México”, en Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 1993, pp. 461 y ss.

unidades jurisdiccionales implican, de manera implícita o explícita, un diseño de política.³⁵⁹

La importancia de las políticas judiciales es, a partir de nuestro enfoque, doble:

1. Por una parte, porque tanto las políticas como las prácticas que pone en ejecución la administración judicial crean el marco en el cual se engloba el compromiso de la organización hacia los estándares éticos y la conducta responsable de sus integrantes.³⁶⁰
2. Por otra parte, ya que las políticas del PJJ constituyen un elemento esencial para el buen funcionamiento de la institución y le permiten una adecuada planeación estratégica del uso de los recursos públicos de la Judicatura.³⁶¹

Por lo expuesto, puede arribarse a la comprensión de que el proceso de adopción de las políticas institucionales correspondientes al CJF se vuelve especialmente relevante, ya que debe cumplir un cometido ético y de eficacia institucional, además de estar orientado a cumplir con los objetivos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, el proceso de políticas públicas judiciales en el CJF girará alrededor de los objetivos de administración, vigilancia y disciplina que prevé el artículo 100 constitucional.³⁶²

Ahora bien, en el caso particular del CJF, es poco lo que se ha dicho o publicado acerca de las políticas que instrumenta la institución. Para algunos de los servidores públicos judiciales no son conocidas las políticas institucionales, mientras que otros opinan que éstas son inexistentes.³⁶³

³⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, cit., p. 106.

³⁶⁰ Romero Gudiño, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, cit., p. 264. Para el autor en cita, los referidos estándares éticos aseguran el funcionamiento adecuado de los principios generales y valores esenciales del servicio público, tales como la imparcialidad, legalidad y transparencia, o dan razón de éstas al asegurar de antemano las garantías e incentivos adecuados para la conducta ética.

³⁶¹ Rivas Acuña, Israel, “La administración de la justicia en el Estado constitucional”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *La función judicial*, México, Porrúa, 2008, p. 216.

³⁶² En los diseños constitucionales de los Consejos de la Judicatura en el mundo se reconoce la importante función que le es propia respecto a las políticas institucionales del Poder Judicial. Así, se pueden identificar políticas de administración, de seguridad, informáticas, de carrera judicial, de desarrollo e infraestructura, y también disciplinarias. Cfr. Consejo de la Judicatura Federal, *La judicatura en Iberoamérica*, cit., *passim*.

³⁶³ En las entrevistas que realizamos se preguntó a los servidores públicos judiciales si tenían conocimiento de la existencia de políticas institucionales y de manera especial de una

Según nuestra postura, en México sí han existido políticas judiciales que han buscado atender las diversas temáticas del interés de la organización judicial, es decir, aspectos tan diversos como la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, la administración de los recursos de la institución, la transparencia de la judicatura, entre algunos otros.

Es precisamente en 1994, con la creación del CJF, cuando las políticas judiciales comenzaron a generarse de manera más visible, especializada y eficiente en el seno del PJE.³⁶⁴ Las principales áreas de la política judicial que son responsabilidad del CJF se reflejan en las comisiones permanentes que la LOPJF establece para su funcionamiento: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción. Por añadidura, debemos decir que el CJF ha puesto especial énfasis en dotar de mayor especialización, profesionalismo y rigor a las funciones que le corresponde ejercer para cumplir con sus fines de administración.

Consideramos que pese a los avances que se han obtenido al paso del tiempo en el nivel de políticas institucionales, existe una problemática en el desarrollo de los procesos de definición a cargo del CJF, lo que afecta a la correcta y eficiente ejecución de las tareas u objetivos que debe cumplir, incluyendo la labor disciplinaria.

Estos retos o problemas, a partir de nuestro estudio, son los que mencionamos y explicamos a continuación:

1. Falta de definición concreta de los temas que han de integrar las políticas judiciales.
2. Formulación de políticas como reacción a los problemas que se presentan en el corto plazo.
3. Inadecuada publicidad y difusión de las políticas adoptadas al interior y exterior de la institución judicial.
4. Elementos inconexos de las políticas judiciales vigentes.

A. Falta de definición concreta de los temas que han de integrar las políticas judiciales

Las políticas judiciales son un elemento central de la administración de justicia, que puede comprender muy diversas materias y, en consecuencia,

política disciplinaria. En la mayoría de las opiniones se afirmó que se desconocía la existencia de políticas institucionales, y en el resto se dijo que éstas no existían.

³⁶⁴ Fix-Fierro, Héctor, “Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente”, *cit.*, pp. 159-162.

requiere de la plena identificación de los problemas particulares que atañen a cada una de ellas.

No existe un consenso teórico acerca de la totalidad de rubros o aspectos sobre los cuales deberían formularse políticas judiciales, ni en los informes de labores del CJF o de la SCJN se ha puesto atención a la formulación y desarrollo de las mismas; pese a ello, es evidente que, ante todo, deben atenderse prioritariamente los altos cometidos que constitucionalmente corresponde cumplir al CJF, y que, por tanto, necesitan de políticas que coadyuven en su realización.

Al CJF, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la judicatura —con las excepciones de ley—, le corresponde precisamente la formulación de políticas específicas en cada uno de tales tópicos.

De esta opinión participa el magistrado Juan Carlos Cruz Razo, quien ha presentado una de las propuestas más recientes acerca de políticas judiciales y ha señalado que la ausencia de estas últimas sería un gran lastre para la justicia nacional, razón por la cual deben hacerse los esfuerzos necesarios a fin de dar impulso a la creación y diseño de dichas políticas para poder marcar un rumbo definido de la justicia en nuestro país.³⁶⁵

Como propuesta de políticas judiciales, centradas en la administración, vigilancia y disciplina del PJF, el magistrado Cruz Razo propone las siguientes:³⁶⁶

1. De administración: política inmobiliaria, informática, de servicios en línea, salarial, de incentivos al desempeño, de servicio civil de carrera, de planificación y de control financiero.
2. De vigilancia y seguridad: política para instrumentar acciones y un sistema eficaz para la protección y seguridad de jueces y magistrados; para mejorar los mecanismos de seguridad en los recintos del CJF; para prevenir riesgos en materia de seguridad pública; de coordinación con la Visitaduría Judicial; de fortalecimiento de mecanismos para el seguimiento de investigación a servidores públicos; de acciones para que las instituciones policiacas y demás autoridades federales brinden el más amplio respeto a los jueces y magistrados en sus investigaciones legales.

³⁶⁵ Cruz Razo, Juan Carlos, “Políticas públicas judiciales para el Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, México, núm. 13, junio de 2012, p. 101. Disponible en: <http://www.ijdp.cjf.gob.mx/Investig/Revista/docs/REVISTA13.pdf> (última fecha de consulta: 23 de julio de 2015).

³⁶⁶ *Ibidem*, pp. 122-128.

3. De disciplina: política de organización; de control de recepción y registro de asuntos disciplinarios; para rediseñar y fortalecer la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y áreas administrativas involucradas; de control de los servidores públicos judiciales suspendidos temporalmente; para la remoción del personal de órganos jurisdiccionales por faltas de carácter administrativo; de apoyo administrativo y laboral a jueces y magistrados, para determinar la baja o cese de los servidores de su adscripción, con intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del CJF; de medición y evaluación en materia de disciplina; reestructuración de la Comisión Substanciadora; ampliar los mecanismos de defensa de los juzgadores; para hacer más eficiente el procedimiento para el cobro de las multas y sanciones económicas.

Además de las políticas públicas vinculadas a los objetivos de administración, vigilancia y disciplina que corresponden al CJF, la propuesta precedente identifica áreas de oportunidad en las cuales también es pertinente el desarrollo de políticas judiciales, como son la carrera judicial, la creación de nuevos órganos, la Defensoría Pública Federal, los concursos mercantiles, la transparencia en el PJF, así como la prevención y el combate a la corrupción.

Por nuestra parte, coincidimos con el planteamiento de repensar temas tales como la estructura orgánica de las áreas disciplinarias y los mecanismos de defensa actualmente existentes en contra de las resoluciones disciplinarias. Igualmente, estimamos que deberían formularse políticas judiciales atinentes a la reestructura competencial disciplinaria y la homologación de procedimientos disciplinarios no sólo en el CJF, sino en todo el PJF.

B. Formulación de políticas como reacción a los problemas que se presentan en el corto plazo

Una de las cuestiones que pueden advertirse de los resultados presentados en los informes de labores del CJF es la atención que ha dado a los problemas que se le presentaron en determinada anualidad, pero desde nuestro punto de vista no hay un análisis de la importancia de los problemas o un diagnóstico completo que presente las metas u objetivos que a corto, mediano y largo plazo habría de cumplir para la solución de la problemática.

Las políticas del CJF han sido escasas y no se han formulado tradicionalmente de manera explícita, sino que se han construido implícitamente

en los procesos de toma de decisión de los órganos de gobierno judicial. Si bien la creación del CJF motivó una mayor diferenciación entre las tareas jurisdiccionales y las de gobierno judicial, ello no implicó una nueva manera de formular políticas públicas judiciales ni se ha avanzado en entender la interrelación que existe entre las decisiones jurisdiccionales y las de los órganos de gobierno judicial, aunque resulta claro que ambas tienen efectos en la operación del sistema de impartición de justicia.³⁶⁷

El tratamiento de las diversas temáticas que corresponden al CJF han sido abordadas, desde sus orígenes, de una manera reactiva o de emergencia;³⁶⁸ el CJF ha funcionado y crecido intentando satisfacer la demanda de justicia de los ciudadanos, pero sin tener un rumbo definido; se han implementado un sinnúmero de reformas que no siguen o no tienen un concierto ni una planeación adecuada.³⁶⁹

Esta circunstancia trae una importante área de conocimiento y propuestas que deben ser exploradas para mejorar el funcionamiento integral del PJE, al cual le corresponde responder por la planeación del sistema de impartición de justicia a través de sus órganos administrativos, para lo cual debe seguir un proceso racional que le lleve al logro de metas. Esto implica definir la misión, los objetivos y las metas, así como las estrategias que deben tomarse para lograrlos; además de asumir decisiones con base en un programa diseñado que defina el rumbo de acciones futuras.³⁷⁰

En este contexto, parecería importante definir políticas judiciales específicas para la administración, vigilancia y disciplina judicial, con alcances y propuestas de solución no sólo para cada anualidad, sino también en el mediano y largo plazo.

Inclusive, podría definirse la creación de un programa de trabajo (similar al Plan de Desarrollo Nacional) que atendiera en un periodo razonable

³⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, cit., p. 108.

³⁶⁸ Para Alberto Binder, las políticas judiciales pueden ser vistas desde tres niveles de comprensión: 1) el nivel de la metapolítica judicial, que abarca el conjunto de reflexiones teóricas que se hacen sobre los fines, valores, metodologías y categorías que las conforman; 2) el nivel de las políticas públicas judiciales de emergencia, que consiste en las acciones coyunturales que se instrumentan en los sistemas judiciales, con la finalidad de resolver un problema en particular de la administración judicial; 3) el nivel de las políticas públicas judiciales integrales, que involucra el conjunto de políticas que se instrumentan constantemente en un sistema judicial, conforme a estudios teóricos y empíricos rigurosos, que aseguran su viabilidad y factibilidad. Cfr. Binder M., Alberto, “Metapolítica judicial y cambio planificado”, en Correa Sutil, Jorge, *Situaciones y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de derecho, Universidad Diego Portales, 1993, p. 606.

³⁶⁹ Cruz Razo, Juan Carlos, “Políticas públicas judiciales para el Poder Judicial de la Federación”, cit., p. 109.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 102.

de tiempo los problemas que afectan a la prestación del servicio de justicia y, desde luego, aquellos correspondientes a la disciplina judicial.³⁷¹

Para esto, debe partirse de un mayor y más profundo entendimiento de las causas que originan los problemas de la organización judicial, iniciando con un diagnóstico crítico que englobe diversas visiones expertas o propuestas de solución integral.

C. Inadecuada publicidad y difusión de las políticas al interior y exterior de la institución judicial

Derivado del estudio que hemos venido desarrollando, observamos que al interior de la institución judicial los servidores públicos desconocen la postura o las políticas del CJF para atender los problemas generales de la judicatura. La misma situación acontece al exterior, en donde la sociedad cuenta con los insumos de información proporcionados por el mismo CJF, pero que no contienen una descripción o señalamiento de las políticas que ha implementado y dado seguimiento para enfrentar la problemática de la judicatura.

Si el diseño de políticas en el CJF y en el PJF es trascendente, su difusión también es relevante. La publicidad de las políticas incide en la apertura institucional, ya que se sustituye el proceso de decisión tradicionalmente centralizado y cerrado a un grupo limitado de tomadores de decisión por otro, en donde se reconoce la pluralidad de agentes y se admite una mayor intervención de los destinatarios, así como una cooperación sistemática ente los actores involucrados en torno a los problemas a solucionar.³⁷²

La publicidad de las políticas institucionales permite a la institución judicial, enriquecer la mirada o enfoque de los integrantes del Pleno del CJF y redundar en una sana participación de los mismos servidores públicos judiciales o de la sociedad en general con propuestas orientadas al perfeccionamiento de las medidas adoptadas.

Específicamente en el aspecto disciplinario, la difusión de los retos y metas por alcanzar coadyuvaría a dimensionar la magnitud de la problemática que este tema representa, al mismo tiempo que auxiliaría a conocer socialmente las estrategias del CJF para la atención del objetivo constitucional disciplinario.

³⁷¹ Sobre esta misma propuesta puede abundarse en Cruz Razo, “Políticas públicas judiciales para el Poder Judicial de la Federación”, *cit.*, *passim*.

³⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, *cit.*, pp. 107 y 108.

En términos de rendición de cuentas, la transparencia y difusión de la política pública institucional sobre los aspectos disciplinarios (diagnósticos, planes, proyectos, actividades y evaluación) sería un gran aporte para maximizar el conocimiento del apego a las reglas éticas por parte de los integrantes de la judicatura y de la eficacia en esta temática.

Desde nuestra perspectiva, el Pleno del CJF ha dado los primeros pasos por publicitar y difundir las actividades que realiza en materia disciplinaria, involucrando a algunos de los servidores públicos sujetos a ese régimen. Esto es así, ya que de 2011 a 2013 efectuó una serie de reuniones con magistrados y jueces, en las que se expresaron variadas opiniones críticas sobre los niveles disciplinarios normativo y competencial.³⁷³

Creemos que el involucramiento del personal judicial en este tema coadyuva en la transparencia de la gestión judicial y legitima la actuación institucional del CJF, además de que la apertura social del proceso de construcción de políticas públicas judiciales —de manera específica de corte disciplinario— es importante para perfeccionar los procedimientos que de ellas han de derivar.

Es de esperarse que la apertura de las políticas públicas continúe en aras de escuchar a todos los interesados y tender a la calidad de las acciones disciplinarias,³⁷⁴ apegadas, desde luego, a procedimientos que protejan los derechos fundamentales de los servidores públicos judiciales.

D. Elementos inconexos de las políticas judiciales vigentes

El análisis que hemos emprendido tiene como fin revisar —en lo individual y en su conjunto— cada uno de los elementos que desde nuestra concepción conforman el régimen disciplinario en el CJF, y en los cuales se presentan una serie de oportunidades de mejora, que estimamos conveniente identificar y proponer.

Tratándose de las políticas disciplinarias (que deben ser públicas) en el CJF, consideramos que debe efectuarse un tratamiento similar para afrontar íntegramente la problemática existente.

³⁷³ Estos estudios se encuentran disponibles en la página del Instituto de la Judicatura Federal, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/> (última fecha de consulta: 22 de junio de 2013).

³⁷⁴ El magistrado Juan Carlos Cruz Razo ha externado la importancia de llevar las sesiones del CJF extramuros y trabajar directamente con jueces y magistrados como la mejor forma de comunicación que se ha encontrado hasta el momento. También señaló que es importante establecer un marco normativo claro para que los titulares puedan aplicar las medidas disciplinarias hacia sus colaboradores. *Cfr.* la página web del canal judicial, en el cual se reportan continuamente las noticias del PJE, disponible en: <http://canaljudicial.wordpress.com/tag/juan-carlos-cruz-razo/> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Actualmente —en nuestra perspectiva— la política disciplinaria se estructura por factores dispersos, no siempre entendidos de forma conjunta. Existen leyes, acuerdos generales, manuales de organización y de funciones, circulares, código de ética, unidades con potestad de vigilancia y sanción, órganos auxiliares y medidas preventivas que entran dentro de la esfera de atribuciones disciplinarias del CJF; sin embargo, todos estos elementos parecen funcionar de manera aislada e inconexa, sin un sentido definido y con cambios muy frecuentes, que hacen difícil su asimilación por parte de sus principales destinatarios, es decir, los servidores públicos del PJF.

Todos los factores mencionados sólo son útiles cuando atienden a los valores y objetivos institucionales y se les entrelaza dándoles rumbo, basándose en un diagnóstico fundamentado técnicamente, que reconozca las causas que originan el problema disciplinario al interior del PJF, y con base en ello pueda abordarse una teoría de estudio que contribuya a focalizar los esfuerzos por medio de acciones concretas, midiendo el desempeño en cada una de las etapas que se establezcan y evaluando cada determinado periodo de tiempo los resultados alcanzados.

En la medida en que los órganos de decisión del CJF formulen políticas institucionales basadas en estudios valorativos que identifiquen los retos que se enfrentan en cada uno de los factores que componen el régimen disciplinario, podrán determinarse puntualmente sus orígenes y proponerse los mecanismos de solución que habrán de efectuarse en el corto, mediano y largo plazo.

Se trata de formular una agenda judicial que contemple a la temática disciplinaria considerando que los cambios normativos —a nivel constitucional, de acuerdos generales, etcétera— son necesarios, pero insuficientes, para el logro de los objetivos del CJF, y que un posible cambio o reforma del sistema disciplinario, fundado en políticas integrales, debe considerar, además, aspectos de otra índole (por ejemplo, presupuestales, de gestión, de difusión, de organización, de capacitación, competencial, procedimental, recursal, entre otros) que se pondrán en juego para que las acciones efectuadas logren los objetivos planteados.

Dada la importancia de las políticas disciplinarias como un pilar fundamental en el entramado del PJF,³⁷⁵ es necesario reconocer que en la práctica se adolece de una falta de desarrollo de políticas que entiendan al problema

³⁷⁵ Consejo de la Judicatura Federal, *La judicatura en Iberoamérica, cit.*, p. 210. En la obra se reconoce que, precisamente por la importancia de las políticas disciplinarias, se confirió al CJF la responsabilidad de conocer de las quejas y denuncias interpuestas en contra de los funcionarios judiciales por casos de negligencia, ineptitud, deshonestidad y en general cualquier conducta irregular.

disciplinario como un eje esencial del ejercicio del gobierno judicial, que, desenvuelto en un conjunto de planes, programas, proyectos, medidas preventivas, tareas específicas, procedimientos y acciones, garanticen el pulcro y honesto desempeño de los integrantes de ese poder.

En razón de lo anterior, como corolario de este apartado, estimamos oportuno añadir a las valoraciones que hemos presentado, algunas de las previsiones que normalmente se hacen teóricamente sobre las etapas —no necesariamente cronológicas— que deben seguirse en la conformación del proceso de políticas públicas.

Dichas etapas y previsiones, en nuestro caso, están enfocadas a la política disciplinaria, pero pueden ser tomadas en cuenta para la formulación de una política vinculada con cualquier objetivo del CJF.³⁷⁶

1. Identificación del problema disciplinario. Es importante identificar y definir el problema disciplinario que se pretende resolver, ya sea, por ejemplo, la falta de claridad normativa, las funciones duplicadas entre los órganos competentes o la heterogeneidad de procedimientos de responsabilidad administrativa.

Esto supone contar con información básica para acreditar que ese problema existe y tiene una dimensión tal que amerita de acciones específicas. La identificación del problema debe limitarse a una descripción, dejando abiertas las posibles soluciones.

2. Identificación de objetivos y actores. Una vez identificado y definido el problema disciplinario, debe procederse a determinar —de manera concisa, medible y con un horizonte temporal definido— cuáles son los objetivos de la política que se pretende adoptar (mayores niveles de eficacia en la prevención y sanción de faltas administrativas, certeza para los servidores públicos disciplinados, etcétera) para evaluar después de manera objetiva si se han o no alcanzado en los tiempos previstos. Al mismo tiempo, deben identificarse los actores que serán afectados —positiva o negativamente— por los propósitos de la política disciplinaria. Esto permitirá prever aliados y opositores a las acciones y medidas que se adopten y hacer un análisis de la viabilidad de los objetivos, al considerar las fuerzas que intervendrán en un curso de acción determinado.
3. Identificación de alternativas. La construcción de la política disciplinaria supone generar diferentes alternativas o estrategias para abordarlo; puede ser, por ejemplo, una mayor difusión de cuáles son las

³⁷⁶ Tomamos como base de estas etapas lo expuesto en el *Libro blanco de la reforma judicial*. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial*, cit., pp. 109-113.

faltas administrativas o mejor capacitación a los servidores públicos encargados del trámite disciplinario, etcétera.

Una vez generadas las alternativas de solución, puede procederse a seleccionar aquellas que parezcan más adecuadas —o emplearlas en conjunto— a las circunstancias, los costos y los recursos específicos con los que se cuenta.

4. Identificación de modificaciones al marco jurídico disciplinario. Una vez seleccionados los cursos de acción, procede identificar cuáles de ellos requieren de modificaciones normativas y a qué nivel (constitucional, legislativo, de acuerdos generales, etcétera). Este análisis supone identificar las disposiciones normativas existentes que tratan el problema e identificar por qué han sido insuficientes para resolverlo, incluso en qué medida han contribuido a generarlo (ajustes a los tipos administrativos, coherencia entre las leyes y los acuerdos generales, etcétera).

Implica traducir normativamente los objetivos de la política y, en particular, dotar a los órganos responsables de implementarla de las facultades necesarias para realizarlos.

5. Identificación de costos y recursos asociados a la política disciplinaria. La implementación de la política disciplinaria puede generar costos, tanto para la institución como, en ocasiones, para los usuarios del sistema (mayor personal en las unidades competentes; creación de unidades disciplinarias desconcentradas cercanas a los órganos existentes en el interior de la República; puesta en funcionamiento de una defensoría disciplinaria, etcétera).

Junto con los costos deben identificarse también los recursos —humanos, materiales y de infraestructura— que se requieren para implementar la política en cuestión y las acciones necesarias para asegurar que estén disponibles en el momento de su implementación. Ello obliga a una planeación de mediano y largo plazo, aunado a que en ocasiones se dará prioridad a ciertas acciones sobre otras.

6. Identificación de acciones de implementación y responsables. El siguiente paso consiste en identificar las acciones específicas de implementación (difusión, capacitación, etcétera) y, muy particularmente, los responsables de ejecutarlas (Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Visaduría Judicial, Contraloría del PJE, etcétera). Las acciones deben ser identificadas una por una para poder asociarlas con responsables específicos.

Por añadidura a lo precedente, debe asegurarse que cada una de las unidades responsables de implementar las acciones cuente con las

facultades y recursos necesarios para llevarlas a cabo con éxito dentro de los plazos definidos en el diseño general.

7. Establecimiento de calendarios de seguimiento. Los calendarios son una herramienta indispensable para establecer parámetros que permitan un seguimiento adecuado de la implementación de las acciones acordadas. Ellos permiten evaluar en periodos definidos el avance de las acciones y prever medidas correctivas en caso necesario.
8. Evaluación. Finalmente, la evaluación es un proceso que debe estar presente en la política pública disciplinaria, ya que permitirá apreciar si los objetivos planteados se alcanzaron de manera eficiente o si existieron desviaciones durante el proceso de implementación que requieren de nuevas acciones.

Una buena evaluación depende de contar con las metodologías correctas y aplicarlas de manera rigurosa. Ello conduce con frecuencia al uso de herramientas cuantitativas cuyos resultados deben poder contrastarse con aquellas que dieron origen a la política. En cierto modo la evaluación cierra un ciclo y abre uno nuevo, al generar datos que permiten redefinir los problemas y establecer nuevos objetivos y estrategias.

5. *Nivel de criterios disciplinarios*

Estrechamente vinculado con la reflexión y análisis del nivel de las políticas disciplinarias adoptadas (y por adoptar) en el seno del CJF, se encuentra el estudio del nivel correspondiente a los criterios que ha formulado la institución en el tema disciplinario.

Como mencionamos al inicio de este capítulo, los criterios disciplinarios son un conjunto de disposiciones no vinculatorias que el CJF ha elaborado y sistematizado para orientar la labor de los diferentes órganos con competencia para conocer de los aspectos concernientes a la disciplina judicial.

Si en el nivel que antecede se hizo énfasis en la importancia de orientar la actuación de los órganos disciplinarios a través de políticas institucionales de carácter público que promovieran el compromiso de la organización judicial hacia estándares éticos y conductas responsables, en el presente nivel se trata de abordar un aspecto más específico y concreto mediante el cual el CJF interviene para guiar el rumbo de la disciplina institucional.

Por medio de los criterios disciplinarios se puede advertir la intención del CJF por intervenir y regular aspectos sustantivos y procedimentales de la disciplina de los servidores públicos judiciales; es decir, se trata de una ac-

ción más directa del órgano judicial con respecto a una de sus atribuciones constitucionales.

En relación con los criterios disciplinarios, debe decirse que es poco lo que se ha escrito, quizá debido a la relativamente reciente creación del CJF, y, por ende, a la más próxima reglamentación de estos criterios (2011); no obstante, creemos necesario presentar algunas reflexiones en dos sentidos:

Por una parte, enfatizando la importancia de los criterios disciplinarios para materializar y eficientar las políticas que en este rubro se implementen.

Por otra parte, señalando la problemática que se actualiza en diversos momentos del proceso de creación y aplicación de los criterios disciplinarios judiciales y las dificultades que esto representa para cumplir con los fines del CJF en esta asignatura.

Sobre la primera de las reflexiones planteadas debemos decir que la relevancia de los criterios disciplinarios radica en el propósito para el cual fueron implementados, ya que están destinados a coadyuvar en el mejor desempeño de la función disciplinaria y servir para otorgar certeza jurídica.³⁷⁷

Además, cumplen con un objetivo destacado, que consiste en dar una orientación institucional que prevalezca más allá de la variación normal en la conformación de los integrantes del Pleno del CJF.³⁷⁸

Dicho en otras palabras, la puesta en marcha de los criterios disciplinarios conlleva la posibilidad de trascender la conformación mudable del Pleno del CJF y las opiniones personales divergentes que cada integrante de la judicatura pueda tener, para fijar parámetros estables que motiven certidumbre sustantiva y procedimental en el ámbito disciplinario.

Aunado a lo dicho, los criterios disciplinarios tienen una importancia fundamental para el régimen disciplinario judicial en el CJF, en virtud de que pueden constituirse en herramientas útiles para regular de forma sistemática (y no casuística) el ejercicio de la facultad disciplinaria; es decir, yendo más allá de la resolución caso a caso —de manera reactiva— de cada procedimiento disciplinario.

De igual manera, los criterios disciplinarios resultan esenciales porque, siguiendo el ideal de las tesis aisladas y de la jurisprudencia emitida por la

³⁷⁷ Lineamientos internos para la elaboración de tesis orientadoras, no obligatorias, relativas a la resolución de procedimientos disciplinarios, CJF. Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/criterios/Lineamientos.aspx> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

³⁷⁸ Esta opinión es sostenida por un exconsejero de la judicatura que fue entrevistado como parte del ejercicio empírico. Enero de 2014.

SCJN y los tribunales colegiados del PJE, sirven como elementos de interpretación de las normas que establecen los deberes de los servidores públicos y reglamentan el procedimiento de responsabilidad administrativa.³⁷⁹

La relevancia de los criterios disciplinarios también estriba en la necesaria definición que deben hacer los órganos decisorios en el CJF de aquellos temas significativos acerca de los cuales es fundamental pronunciarse para delimitar la postura institucional y el actuar de los servidores públicos judiciales.

Ahora bien, es imprescindible conocer las condiciones normativas que el Acuerdo General Disciplinario establece para la formación, modificación y supresión de los criterios disciplinarios, para estar en aptitud de analizar los retos que institucionalmente se enfrentan en el nivel disciplinario que nos encontramos estudiando.

En este orden de ideas, el Acuerdo General Disciplinario recoge (al igual que la norma que lo precedió) la práctica que al interior del CJF se ha dado al elaborar criterios orientadores de la función disciplinaria. La regulación actual está prevista en los artículos 193 a 200; en ellos se reconoce la competencia del Pleno y de la Comisión de Disciplina para el establecimiento de criterios derivados de las resoluciones emitidas en el ámbito de su competencia.

Asimismo, en el articulado en mención se prevén de forma general los casos en que pueden fijarse criterios disciplinarios cuando:

1. Al fallar un asunto las autoridades competentes lo estimen procedente.
2. Se trate de un tema novedoso o que por su importancia o trascendencia deba fijarse criterio.
3. A propuesta del consejero ponente se actualice cualquiera de las hipótesis previas.

Como podrá advertirse, el Pleno y la Comisión de Disciplina tienen una potestad amplia para determinar, al resolver un asunto o identificar un tema novedoso o importante, en qué casos es procedente fijar un criterio disciplinario.

A estas reglas se deben añadir las correspondientes a la modificación y supresión de los efectos de los criterios disciplinarios; en el primer caso, el Acuerdo General Disciplinario indica que las autoridades competentes

³⁷⁹ En los Lineamientos internos para la elaboración de tesis orientadoras, no obligatorias, relativas a la resolución de los procedimientos disciplinarios, se puede advertir precisamente la influencia que tuvieron las tesis y criterios jurisprudenciales para que el CJF siguiera una práctica similar en torno al tema disciplinario en el PJE.

pueden cambiar los criterios atendiendo a los mismos requisitos que deben satisfacerse para su conformación y, además, también podrán modificarlos cuando:

1. El Pleno o la Comisión de Disciplina emita una resolución en contrario (es decir, se aleje del criterio que antes haya sostenido).
2. Por virtud de una reforma a los ordenamientos legales o administrativos sea necesario ajustar su contenido.
3. A juicio de cualquiera de ambos órganos existan circunstancias que lo justifiquen.

Con respecto a la posibilidad de que los criterios disciplinarios pierdan sus efectos, el Acuerdo General Disciplinario reconoce tal potestad en el Pleno del CJF como máxima autoridad de decisión en esta materia, tratándose de aquellos criterios que hayan sido emitidos por la Comisión de Disciplina.³⁸⁰

En este orden de ideas, los criterios disciplinarios pueden crearse, modificarse y dejarse sin efectos (esta última facultad sólo para el Pleno del CJF) bajo la determinación de la mayoría calificada de los integrantes del Pleno y de la Comisión de Disciplina (cinco votos en Pleno y dos en la Comisión), quienes calificarán —conforme a su arbitrio— el momento en que existan circunstancias que así lo justifiquen.

Los artículos 199 y 200 del Acuerdo General Disciplinario preceptúan que los criterios se componen —de manera similar a una tesis aislada o jurisprudencia— de rubro, texto y datos de identificación; asimismo, reenvían al documento denominado *Lineamientos internos para la elaboración de tesis orientadoras, no obligatorias, relativas a la resolución de procedimientos disciplinarios* para conocer más a detalle acerca de las particularidades de la formación y publicidad de los criterios disciplinarios.³⁸¹

Ahora bien, con base en nuestra experiencia profesional en el CJF, podemos identificar lo que para nosotros constituye la problemática vinculada con la creación de los criterios disciplinarios por parte de los órganos de

³⁸⁰ Respecto a esta posibilidad, en la mencionada normatividad no se aluden los requerimientos por los cuales se podrán dejar sin efectos los criterios disciplinarios o bien el procedimiento que deba seguirse.

³⁸¹ Los lineamientos precitados establecen que a los criterios jurídicos establecidos al resolver un caso disciplinario concreto se le denomina tesis, la cual se compone de tres elementos: rubro, texto y precedente (involucra los datos de identificación). Cada uno de esos aspectos constituyen un capítulo específico de los lineamientos, los cuales definen una serie de reglas de carácter formal que deben atenderse para satisfacer los tres aspectos mencionados.

decisión y de su observancia por los órganos encargados de conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Los aspectos que comprende dicha problemática son:

1. La falta de una teoría interpretativa para la conformación de los criterios disciplinarios.
2. La inestabilidad de los criterios disciplinarios.
3. El empleo optativo de los criterios disciplinarios.

A. Falta de una teoría interpretativa para la conformación de los criterios disciplinarios

El Acuerdo General Disciplinario determina una serie de condiciones que deben atenderse para la formulación de los criterios disciplinarios; de esta manera, reconoce en el Pleno y la Comisión de Disciplina, facultades para la conformación, modificación y supresión de efectos de los mencionados criterios.

Como una pauta orientadora, el Acuerdo General Disciplinario indica que los criterios podrán formarse cuando los órganos competentes lo estimen procedente o bien cuando se trate de un tema novedoso, importante o trascendente.

La orientación tiene un carácter genérico para el establecimiento de los criterios disciplinarios; es decir, el Acuerdo General Disciplinario sólo menciona las condiciones formales para su creación, mas no hace mención alguna acerca de los métodos o técnicas que podrán seguirse para que los criterios cumplan uno de sus propósitos esenciales; es decir, desentrañar la normatividad disciplinaria (que, como vimos, tiene un alto grado de indeterminación), explicitar y aclarar su sentido, orientando el actuar tanto de la misma autoridad disciplinaria como de los servidores públicos sujetos a este régimen.

Los lineamientos expedidos por el CJF para elaborar los criterios disciplinarios tampoco aluden a una metodología en la cual puedan basarse las autoridades disciplinarias para interpretar el contenido de la normatividad en esta materia y trasladarlo a los criterios disciplinarios de una manera más comprensible para sus destinatarios.

En otras palabras, nos parece que el CJF no asume plenamente el papel de intérprete de la norma y definidor de una política disciplinaria que mediante determinaciones (criterios) ilustre sobre los alcances de las normas,

el contenido de los tipos administrativos y la forma en que se espera sean asumidos por el resto de órganos y servidores públicos del PJF.

Precisamente la utilidad de los criterios disciplinarios radica en que pueden servir de parámetro para uniformar el sentido sustantivo y procedimental que ha de darse a las normas disciplinarias en el CJF, circunscribiendo, en la medida de lo posible, la amplia discrecionalidad que en ocasiones genera disparidades al momento de entender y aplicar las normas jurídicas vigentes.

Por tales reflexiones pensamos que es indispensable que los órganos de decisión del CJF profundicen en la orientación disciplinaria, haciendo explícitos los criterios de interpretación en los cuales deberán fundarse los órganos con competencia procedimental al momento de aplicar la normativa, lo cual coadyuvará, al mismo tiempo, en la certeza jurídica de los sujetos disciplinados en el PJF.

B. Inestabilidad de los criterios disciplinarios

Como mencionamos en líneas precedentes, el Acuerdo General Disciplinario prevé determinados supuestos para la creación, modificación y supresión de efectos de los criterios disciplinarios.

Tales supuestos son, a nuestra consideración, laxos o poco rigurosos, lo que conlleva a una relativa facilidad por parte de las autoridades competentes para variar los criterios disciplinarios y, por ende, posiblemente también el sentido de la interpretación de las normas disciplinarias.

En efecto, el Pleno del CJF es competente para valorar la importancia o novedad de los casos que ameriten establecer un criterio disciplinario; al mismo tiempo, sin mayores requisitos puede suprimir los efectos de aquellos criterios establecidos por la Comisión de Disciplina.³⁸²

Esta circunstancia, si bien en un primer momento puede resultar de utilidad para el ejercicio de las atribuciones disciplinarias, en el terreno práctico no abona a la estabilidad y certidumbre en la interpretación de las normas disciplinarias aplicadas a los procedimientos de responsabilidad administrativa y, desde nuestra particular visión, puede redundar en detrimento de la certidumbre disciplinaria en el PJF.

³⁸² Respecto a esta posibilidad (supresión de efectos), en la mencionada normatividad no se aluden los requerimientos por los cuales se podrán dejar sin efectos los criterios disciplinarios, o bien el procedimiento que deba seguirse, circunstancia que, en todo caso, debería normarse, recogiendo las actividades que en el ejercicio de sus funciones puede efectuar el Pleno del CJF.

La libre creación, modificación y supresión de los efectos de los criterios disciplinarios —nuevamente desde nuestra perspectiva— va en demérito de una sólida conformación de planeación institucional disciplinaria, dado que permite que se formen y abandonen sin grandes exigencias, criterios que deberían orientar a mediano y largo plazo la función disciplinaria integral del CJF, sujetando a sus propios órganos a atender los referidos criterios y brindando mayores certezas a los servidores públicos disciplinados.

Recordemos que los criterios disciplinarios fueron pensados para superar la conformación variable del Pleno del CJF y las opiniones individuales de sus integrantes; de esta manera, constituye una guía u orientación en la materia, tanto para los servidores públicos judiciales como para la sociedad interesada en conocer el ejercicio de las facultades disciplinarias del CJF.

En consecuencia, parecería importante definir una metodología más estricta que justifique la modificación y/o supresión de los efectos de los criterios disciplinarios, ya que éstos, en nuestra opinión, no constituyen elementos aislados del resto de las medidas y acciones que el CJF viene efectuando en materia disciplinaria, por lo que su cambio debería atender a una política disciplinaria bien definida —no reactiva— basada en la identificación de los problemas esenciales y, sobre todo, perfeccionando la interpretación que de las normas disciplinarias hacen los órganos del CJF.

C. Empleo optativo de los criterios disciplinarios

Un último aspecto que queremos resaltar es el relativo a que la observancia de los criterios disciplinarios no es obligatoria para el Pleno del CJF, la Comisión de Disciplina ni para el resto de los órganos con competencia disciplinaria, sino que su consulta es optativa, y su aplicación es discrecional, ya que carecen de un carácter vinculante; únicamente son orientadores en los procedimientos de responsabilidad administrativa en los que se haga pronunciamiento sobre el asunto específico sustentado en ellos.³⁸³

Desde nuestra consideración, sería importante que se modificara la normatividad disciplinaria a fin de establecer que la observancia de los criterios disciplinarios sea obligatoria, o, en otras palabras, que el CJF se comprometa expresamente a la revisión de los criterios disciplinarios en cada ocasión que haya de tramitar y resolver los casos de los cuales conoce.

De lo contrario, al ser optativa su consulta y carecer de fuerza vinculante, los criterios dejan de ser realmente útiles como mecanismos que pueden

³⁸³ Artículo 127 del Acuerdo General Disciplinario.

y deben coadyuvar en la conformación de una política institucional en el ámbito disciplinario.

Por supuesto que los órganos disciplinarios con competencia actual no pueden estar sujetos indefinidamente a lo que otras integraciones del CJF definieron en materia disciplinaria, en razón de lo cual, cuando se revisen los criterios y se concluya que han perdido su vigencia o relevancia, deberán ser actualizados; pero una vez hecho tal ajuste estimamos que es imprescindible que la misma autoridad disciplinaria se apegue a tales criterios, ya que de no ser obligatoria su consulta y/o aplicación resulta innecesaria su existencia.

Una vez expuesto lo anterior, deseamos concluir nuestro análisis sobre los criterios disciplinarios señalando que éstos pueden llegar a convertirse en instrumentos fundamentales en la construcción de políticas disciplinarias en el CJF. Para lograr su fortalecimiento, creemos que debe reflexionarse en torno a su débil estabilidad, facilitada por la amplia discrecionalidad de las autoridades competentes para su creación, modificación, consulta, aplicación y cesación de efectos, lo que termina auspiciando su variación frecuente.³⁸⁴

6. *Nivel procedimental*

El último de los niveles que de acuerdo con la propuesta que hemos presentado integra el régimen disciplinario en el CJF, es el de la estructura de los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa previstos en la LOPJF y en el Acuerdo General Disciplinario.

Los procedimientos deben ser seguidos en cada una de sus etapas por las autoridades disciplinarias competentes, a efecto de que puedan aplicar las sanciones administrativas contenidas en el texto legal.

En el ámbito de la responsabilidad administrativa, las autoridades están obligadas a observar las disposiciones constitucionales (artículos 14 y 16), y, en consecuencia, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.³⁸⁵

³⁸⁴ Sólo a manera de ilustración puede verificarse la página de internet del CJF, en la cual se aprecia que pese a la reciente constitución de esa institución, ya hay criterios disciplinarios formulados en integraciones anteriores considerados como obsoletos. Estos criterios obsoletos atienden a temas tales como el desechamiento de quejas, la reincidencia, la falta de firma en una queja administrativa, el sobreseimiento en el procedimiento disciplinario, entre otros. *Cfr.* Criterios en materia disciplinaria del CJF. Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/criterios/> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

³⁸⁵ Delgadillo Gutiérrez, *El derecho disciplinario...*, cit., p. 139.

La finalidad de los procedimientos de investigación y responsabilidad es indagar y, de ser el caso, sancionar las infracciones cometidas como consecuencia de una conducta administrativamente ilegal por parte de los servidores públicos del PJJF.³⁸⁶ Estos procedimientos se integran por un conjunto de actos coordinados que pueden finalizar con la imposición de una sanción administrativa.

En el caso del PJJF, la LOPJJF establece en su artículo 134 los dos procedimientos aplicables, dependiendo del cargo del servidor público involucrado (primer criterio de distribución competencial) y si se trata de faltas graves o no (segundo criterio, basado en la gravedad de la falta).³⁸⁷

Por su parte, y de acuerdo con nuestra particular perspectiva, el Acuerdo General Disciplinario prevé dos procedimientos, que resultan distintos a los ordenados por la ley, tal como analizaremos.

El estudio de los cuatro procedimientos es trascendente para comprender dos cuestiones:

1. La manera en que el CJF desarrolla sus atribuciones disciplinarias en el plano procedimental.
2. Los derechos que tienen los servidores públicos ante diferentes procedimientos de responsabilidad administrativa en sede judicial.

Consideramos que la revisión de los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa es fundamental para conocer la forma en que funciona la mecánica procedimental y las garantías de los servidores públicos al interior del CJF.

Sin embargo, el estudio de los procedimientos fijados en la normatividad vigente no es el único propósito de este nivel, sino que, nuevamente apoyados en nuestra experiencia en el CJF, queremos identificar algunos puntos que para nuestro estudio resultan relevantes, ya que en ellos puede encontrarse una problemática, que es necesario solventar, a fin de avanzar hacia una mayor eficacia en el ámbito procedimental de la responsabilidad administrativa en el CJF.

Tales aspectos son los siguientes:

1. Procedimientos diferenciados en la LOPJJF y en el Acuerdo General Disciplinario.
2. Alto índice de desechamiento de quejas y denuncias y escasa iniciación oficiosa de los procedimientos disciplinarios.

³⁸⁶ Castañeda Otsu, Susana Ynes, *El procedimiento disciplinario ante los órganos de control del Poder Judicial*, Lima, Jurista Editores, 2012, p. 396.

³⁸⁷ García Torres, *Responsabilidad de los servidores públicos...*, cit., p. 71.

3. Falta de derechos en la suspensión de servidores públicos.
4. Falta de un análisis riguroso en la individualización de sanciones.
5. Incompleto sistema de medios de impugnación en la LOPJF y en el Acuerdo General Disciplinario.

*A. Procedimientos diferenciados en la LOPJF
y en el Acuerdo General Disciplinario*

Como hemos afirmado con anterioridad, es el artículo 134 de la LOPJF el que precisa los dos procedimientos de responsabilidad administrativa que pueden seguirse en el PJF, y de manera especial por el CJF.

Al primer procedimiento lo denominamos *ordinario*, ya que procede en la mayoría de los casos disciplinarios, mientras que el segundo reviste un carácter *especial*, dado que es sólo procedente cuando se trate de asuntos graves, en donde los sujetos involucrados sean magistrados o jueces, y las sanciones aplicables sean las de destitución e inhabilitación.

Ambos procedimientos, de acuerdo con nuestro análisis, se componen por las etapas siguientes:³⁸⁸

TABLA 7

ETAPAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS
PREVISTOS EN LA LOPJF

<i>Procedimiento ordinario</i>	<i>Procedimiento especial</i>
1. Inicio de oficio, por denuncia o queja.	1. Inicio de oficio, por denuncia o queja.
2. Informe y ofrecimiento de pruebas del servidor público involucrado.	2. Audiencia de pruebas y alegatos.
3. Desahogo de pruebas.	3. Resolución.
4. Resolución.	4. Recurso de revisión administrativa.

No obstante, esas etapas pueden no ser las únicas en los procedimientos disciplinarios, ya que la LOPJF prevé la posibilidad de que en ambos procedimientos se disponga la práctica de investigaciones y se ordene la celebración de una o más audiencias cuando del informe (procedimiento ordinario) o de los resultados de la audiencia (procedimiento especial) no se desprendan elementos suficientes para resolver o se adviertan otros que impliquen

³⁸⁸ Para una clasificación distinta véase Adato Green, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación comentada*, cit., pp. 240-243.

nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas.³⁸⁹

Es decir, la LOPJF deja abierta la posibilidad de que se realice un número indefinido de investigaciones y actuaciones o audiencias dentro de cualquiera de los procedimientos señalados, por lo que no puede hablarse de manera cierta de un número específico de etapas procedimentales.

La indefinición de las actuaciones concretas que se realizarán procedimentalmente, derivada de la disposición legal por que se practiquen mayores investigaciones o audiencias, torna incierto el derecho de defensa de los servidores públicos involucrados, quienes no pueden conocer a ciencia cierta hasta qué momento se concluirá la búsqueda de elementos para acreditar los hechos que se les imputan.

Conforme al principio de presunción de inocencia, la autoridad disciplinaria debe partir del hecho consistente en que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones actúan con arreglo a las normas legales y administrativas de su competencia, salvo prueba en contrario;³⁹⁰ y de carecer de los medios que acrediten la existencia de la falta y la participación de los imputados, debe finalizarse el procedimiento disciplinario sin responsabilidad para éstos.

Lo anterior no es óbice para que la autoridad inicie —fuera del procedimiento disciplinario— investigaciones tendentes al esclarecimiento de otros hechos que puedan constituir responsabilidad administrativa de los mismos o diversos servidores públicos, y que, derivado de tales investigaciones, se allegue de material probatorio que soporte la infracción y la presunción de la intervención de los servidores judiciales, y como consecuencia inicie el o los procedimientos disciplinarios pertinentes.

En nuestra experiencia, la incertidumbre que se genera en los sujetos involucrados por desconocer a ciencia cierta las actuaciones que han de realizarse por la autoridad disciplinaria es mayor al no existir parámetros ciertos (políticas y criterios) que definan un rango de actuación razonable en la actividad disciplinaria.

Además de la indefinición de las etapas correspondientes a los procedimientos fijados en la LOPJF, desde nuestro punto de vista, ambos procedimientos reconocen de manera limitada y desigual la protección jurídica de los servidores públicos judiciales.

Esto es así, ya que en el caso del procedimiento ordinario, la LOPJF reconoce el derecho del sujeto involucrado para rendir un informe de los

³⁸⁹ Artículo 134, fracción IV, de la LOPJF.

³⁹⁰ Castañeda Otsu, *El procedimiento disciplinario ante los órganos de control del Poder Judicial*, cit., p. 393.

hechos que se le atribuyen, y para tal fin le otorga un plazo de cinco días hábiles, en los cuales, además, podrá rendir las pruebas que estime pertinentes. Posteriormente, una vez recibido el informe y desahogadas las pruebas, se procede a resolver el procedimiento disciplinario y se declara la inexistencia de la responsabilidad, o bien se imponen al infractor las sanciones administrativas correspondientes, en cuyo caso no existe recurso o medio de impugnación a nivel legal que pueda hacerse valer.

Esto cambia tratándose del procedimiento especial, en el que la LOPJF ordena la citación del servidor público implicado a una audiencia, en la que podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor. Una vez hecho lo anterior, ordena resolver el procedimiento disciplinario y, en caso de aplicarse la sanción administrativa consistente en la destitución del cargo de magistrados y jueces, establece la posibilidad de que el servidor público la impugne ante el Pleno de la SCJN mediante el recurso de revisión administrativa.

Esquemáticamente, una comparación sucinta de ambos procedimientos disciplinarios es la siguiente:

TABLA 8
COMPARACIÓN ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS
PREVISTOS EN LA LOPJF

<i>Procedimiento ordinario</i>	<i>Procedimiento especial</i>
El servidor público involucrado toma conocimiento del escrito de denuncia (y anexos) y podrá (en un término de cinco días hábiles) formular un <i>informe de hechos y rendir pruebas</i> .	Al servidor público involucrado se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, así como el lugar, día y hora en que tendrá verificativo una audiencia en la cual podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.
La LOPJF dispone que una vez recibido el informe y desahogadas las pruebas se resolverá (dentro de los treinta días hábiles siguientes) sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes.	
La LOPJF no considera procedente algún recurso o medio de impugnación en contra de las sanciones administrativas impuestas por el CJF derivadas de este procedimiento.	La LOPJF dispone que las resoluciones por las que el Pleno del CJF imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución del cargo de magistrados y jueces podrán ser impugnadas por el servidor público ante el Pleno de la SCJN mediante el recurso de revisión administrativa.

Como puede verse, son notorias las diferencias de los dos procedimientos legales, y en términos comparativos el procedimiento especial reconocido a favor de magistrados y jueces brinda una mayor oportunidad de defensa a los sujetos implicados, ya que de forma expresa asegura el derecho de audiencia de los mismos, lo que significa un apego al principio de inmediación o participación directa de la autoridad en la actuación de los medios de prueba y recepción de los alegatos.

La inmediación permite que la autoridad tenga una percepción personal y directa, en lo posible sin la menor interferencia o neutralización, sobre las personas y los hechos que son objeto de su decisión; asimismo, le es posible tomar contacto con la persona del procesado y puede formular las preguntas que considere necesarias para que adopte la decisión que corresponda.³⁹¹

Además, el derecho de impugnación de los servidores públicos que ocupen los cargos de magistrado y juez se respeta, al menos de forma parcial, en virtud de que está normada la procedencia del recurso de revisión administrativa en contra de las determinaciones del CJF que destituyan a dichos servidores públicos.

En cambio, el procedimiento ordinario, como puede deducirse, es más limitativo de los derechos de los servidores públicos, ya que en su literalidad sólo brinda la oportunidad de rendir un informe de hechos, que normalmente se presenta por escrito, dado que legalmente no se prevé una audiencia expresa en la que la autoridad disciplinaria pueda tomar conocimiento directo de la versión de los hechos del presunto infractor y conocer de viva voz las circunstancias en que éstos ocurrieron.

Asimismo, el texto de la LOPJF no considera taxativa la realización de una audiencia de ofrecimiento y/o desahogo de pruebas ni de formulación de alegatos para el procedimiento ordinario, sino que esto es factible sólo como una potestad discrecional de la autoridad disciplinaria, y, por ende, puede (o no) haber intermediación procedimental.

A ese aspecto poco positivo que gira en torno al correcto derecho de audiencia hay que agregar la imposibilidad para recurrir (de acuerdo con la LOPJF) las determinaciones sancionadoras impuestas por el CJF a los servidores públicos que estén involucrados en el procedimiento ordinario de responsabilidad administrativa, lo cual va en perjuicio del derecho general de impugnación de las decisiones que causen un perjuicio a la esfera jurídica de los gobernados, tal como conocimos en el capítulo precedente.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 395.

Ahora bien, retomando el argumento previo, consistente en que la diversidad de procedimientos disciplinarios previstos en la LOPJF implica una desigualdad procedimental entre los sujetos disciplinados,³⁹² ya que cuentan con oportunidades de defensa diferentes, queremos enfatizar que —desde nuestro enfoque— dicha situación se agudiza a nivel reglamentario, ya que por parte del Acuerdo General Disciplinario no existe apego a ninguno de los procedimientos en mención; es decir, dicho ordenamiento modifica los procedimientos de la LOPJF para exponer dos con características y modalidades propias.

En este sentido, es pertinente explicar los dos procedimientos del Acuerdo General Disciplinario para mostrar las diferencias con aquellos dispuestos en la LOPJF y también para hacer palpable las divergencias de los derechos de los servidores públicos en el rango reglamentario y legal.

Ahora bien, el Acuerdo General Disciplinario dispone un primer procedimiento, al que denomina “procedimiento tradicional”, y un segundo procedimiento, al que llama “procedimiento de responsabilidad en línea”. Como veremos, ambos procedimientos se distinguen entre sí por su forma de tramitación y por las hipótesis o supuestos en los que pueden llevarse a cabo.

Revisando la forma de realización del “procedimiento tradicional” del Acuerdo General Disciplinario, podrá apreciarse que cuenta con etapas que le son propias y no se ajustan a las disposiciones legales:

1. La primera etapa es idéntica a la del procedimiento ordinario de la LOPJF, de tal manera que una vez admitida la queja o denuncia (o bien de oficio) se procede a emplazar al servidor público probable responsable, y se le enviará una copia del proveído, donde se ordena el inicio del procedimiento, la queja o denuncia y anexos correspondientes, y, en su caso, del resultado de la investigación, para que en un plazo de cinco días hábiles presente un informe sobre los hechos que se le atribuyen.³⁹³

³⁹² Sobre igualdad procedimental, la legislación colombiana es ejemplo a seguir. En el artículo 15 del Código Disciplinario Único se reconoce el principio de igualdad ante la ley disciplinaria. Ese numeral estatuye que “Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

³⁹³ Como podrá verse, el Acuerdo General Disciplinario no solamente ordena que se envíe la denuncia (o queja) y los anexos, sino, en su caso, los resultados de la investigación que se haya practicado, además del acuerdo por el que se ordenó el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa. Sin duda que esta obligación redundará en una mayor y mejor información del servidor público presunto responsable, ya que conoce las diligencias de

2. Posteriormente, se prevé una fase en la cual el órgano competente debe abrir el procedimiento a prueba por un término de diez días hábiles para que el probable responsable ofrezca los medios de convicción que estime pertinentes.³⁹⁴ Esta etapa difiere de los dos procedimientos de la LOPJF, los cuales no establecen que se abra un periodo probatorio como tal, sino que subsumen esa etapa al momento de rendir el informe pertinente —junto con las pruebas— o celebrar la audiencia —de ofrecimiento y desahogo de pruebas— a que haya lugar.
3. Una vez agotado el plazo concedido para ofrecer pruebas,³⁹⁵ el Acuerdo General Disciplinario dispone la apertura de un plazo de cinco días hábiles para que formulen alegatos tanto el sujeto a quien se le reprocha la responsabilidad administrativa como quien presentó la queja o denuncia, con lo cual nuevamente se trata de una etapa diversa a la prevista para el procedimiento especial en la LOPJF, en donde la prerrogativa para ofrecer alegatos es a favor únicamente para el sujeto disciplinado, no para el denunciante o quejoso, y se materializa en una audiencia (que es también de ofrecimiento de pruebas), y no mediante la apertura de una fase que implica un mayor lapso de tiempo.

En términos procedimentales, el darle al quejoso o denunciante un plazo para que alegue lo que a sus intereses convenga implica darle el carácter de parte interesada y entablar una dialéctica confrontada entre actor y denunciado, variando la naturaleza pública del control disciplinario establecido en la LOPJF, que está orientado a verificar las conductas irregulares denunciadas, que de haberse producido atentarían contra la idoneidad del servicio de justicia que brinda el PJJ a la sociedad.³⁹⁶

investigación que se practicaron, así como las consideraciones que necesariamente tuvo que esgrimir la autoridad competente en el acuerdo inicial para dar comienzo al procedimiento disciplinario. En el mismo tenor, el Acuerdo concede al presunto responsable, un mayor plazo para rendir su informe cuando lo solicite justificadamente, tenga una adscripción diferente o sea ex servidor público, aunque estos aspectos no están previstos en la LOPJF.

³⁹⁴ López Olvera, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, cit., p. 214.

³⁹⁵ El Acuerdo General Disciplinario dispone que una vez agotado el plazo para ofrecer pruebas no serán admitidas otras, salvo aquellas que a juicio del órgano competente surjan de hechos supervenientes o que determinen la improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuyo caso podrán ofrecerse antes de la extinción del plazo para la presentación de alegatos.

³⁹⁶ Castañeda Otsu, *El procedimiento disciplinario ante los órganos de control del Poder Judicial*, cit., p. 390.

4. Posteriormente, el Acuerdo General Disciplinario señala que una vez concluido el término para presentar alegatos, el órgano competente, dentro del plazo de cinco días hábiles, turnará el asunto al consejero que por turno corresponda, para que dentro de los treinta días hábiles siguientes formule el proyecto de resolución, que habrá de someterse a la consideración del Pleno o de la Comisión de Disciplina, según sea el caso.³⁹⁷ A su vez, sobre aquellos asuntos instaurados por la Contraloría deberá recaer en el mismo plazo un proyecto, en el que se proponga a la instancia correspondiente el sentido de la resolución.

Dentro de la misma etapa de resolución, el Acuerdo General Disciplinario establece la posibilidad de que al elaborarse el proyecto correspondiente se estime que la causa de responsabilidad puede constituir una falta grave, se proceda a emitir un dictamen a consideración del Pleno o de la Comisión de Disciplina, para que en su caso citen al probable responsable a una audiencia con la finalidad de recibir alegatos verbales o por escrito.

Esto significa que el Acuerdo General Disciplinario añade la posibilidad de una audiencia adicional, cuando una vez agotado el procedimiento la falta cometida sea considerada como grave. La realización de esa audiencia es optativa para la autoridad disciplinaria, dado que el Acuerdo señala que habrá de efectuarse *en su caso*, y además su realización es permitida legalmente por la fracción IV del artículo 134 de la LOPJF, que reconoce al CJF la atribución de practicar mayores investigaciones, o bien la celebración de otras audiencias.

5. Finalmente, existe una etapa de recursos o medios de impugnación propios del Acuerdo General Disciplinario. Estos mecanismos de defensa no son previstos por la LOPJF, pero desde nuestro punto de vista no son contrarios a ella, ya que en cualquiera de los recursos implementados es el mismo CJF el que revisa sus resoluciones en

³⁹⁷ El plazo de cinco días hábiles para turnar el expediente disciplinario a la fase de resolución se contempla únicamente en el Acuerdo General Disciplinario; no es un periodo de tiempo que contemple u ordene la LOPJF. Una situación también controvertida acontece con el plazo para resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que mientras el Acuerdo establece treinta días hábiles para que se elabore el proyecto de resolución (ampliable hasta noventa días), la LOPJF habla del mismo plazo de treinta días hábiles para resolver el asunto, lo que implica diferencias considerables, dado que un proyecto puede ser presentado y modificado en más de una ocasión, de acuerdo con las fechas en que sesione el Pleno del CJF o con las instrucciones del mismo, lo que resta celeridad a la brevedad de los procedimientos previstos por la LOPJF.

materia disciplinaria y determina su modificación o permanencia, con lo cual se mantiene el apego a las disposiciones constitucionales y legales, según las cuales las decisiones del CJF son definitivas e inatacables, y por lo tanto no procede juicio ni recurso alguno en contra de ellas.³⁹⁸

En síntesis, el “procedimiento tradicional” del Acuerdo General Disciplinario, a pesar de guardar ciertas similitudes, no desarrolla ninguno de los dos procedimientos que la LOPJF establece para exigir la responsabilidad administrativa de los sujetos disciplinados por el CJF; en el mismo tenor, el segundo procedimiento, que no se tramita en forma presencial sino en línea, tampoco se adecua a los procedimientos legales.

El “procedimiento de responsabilidad en línea” del Acuerdo General Disciplinario, en sus inicios (2014), era procedente únicamente en los casos en que los servidores públicos omitieran presentar las declaraciones de situación patrimonial o bien lo hicieran extemporáneamente (una de las faltas más comunes en el CJF), sin perjuicio de su derecho a rechazar el trámite en línea y seguir el “procedimiento tradicional”.

A partir de 2015, el “procedimiento de responsabilidad en línea” se amplió para conocer cualquier tipo de falta administrativa, y no sólo las relacionadas con las declaraciones de situación patrimonial.

Esta novedosa modalidad para tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa se caracteriza y se distingue de los demás que hemos estudiado, porque es promovido, sustanciado y resuelto a través de un sistema conocido como *Sistema de Justicia en Línea*, desarrollado por la Contraloría del PJE.

La principal ventaja de este procedimiento consiste en la celeridad para la realización de sus etapas —dado que no se precisa la intervención presencial del sujeto disciplinado—, e incluso, en las faltas vinculadas con las declaraciones patrimoniales, por la posibilidad de reducir algunas etapas del procedimiento en los supuestos en que el servidor público involucrado confiese expresamente la irregularidad atribuida o señale que no tiene pruebas que ofrecer.

De esta forma, las seis etapas que describimos en el primer procedimiento considerado por el Acuerdo General Disciplinario pueden desarro-

³⁹⁸ Salvo las excepciones previstas constitucional y legalmente, tratándose de las decisiones del CJF que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las que podrán ser revisadas por la SCJN únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la LOPJF. *Cf.* artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

llarse de forma más ágil o, incluso, en los casos relativos a las declaraciones patrimoniales, reducirse a cuatro etapas en el procedimiento en *línea*, tal como ejemplificamos en la tabla siguiente:

TABLA 9
COMPARACIÓN ENTRE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO
EN LÍNEA POR INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN
DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL

<i>Etapas</i>	<i>Sin confesión o con pruebas</i>	<i>En caso de confesión o falta de pruebas</i>	<i>Plazos</i>
1a.	Inicia procedimiento de oficio, denuncia o queja. Normalmente es de oficio, ya que la Contraloría lleva el registro de la situación patrimonial.	Inicia procedimiento de oficio, denuncia o queja. Normalmente es de oficio, ya que la Contraloría lleva el registro de la situación patrimonial.	
2a.	Informe de hechos del servidor público.	Informe de hechos del servidor público confesando o manifestando que carece de medios probatorios.	5 días hábiles.
3a.	Periodo probatorio.	Resolución.	10 días hábiles.
4a.	Periodo de alegatos.		5 días hábiles.
5a.	Resolución.		30 hábiles o 90 en casos justificados.
6a.	Recursos.	Recursos.	Variable.

En el caso de los procedimientos en línea instaurados con motivo de faltas administrativas diversas a la presentación de la declaración patrimonial, el Acuerdo General Disciplinario no prevé la reducción de las etapas que hemos señalado para el “procedimiento tradicional”, por lo que en ese aspecto son idénticos, con la distinción de que el trámite es a distancia. Ahora bien, el “procedimiento de responsabilidad en línea” tiene como notable ventaja la economía de recursos —humanos y materiales— y la celeridad para la resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa; sin embargo, esta modalidad procedimental no se encuentra establecida en la LOPJF, por lo que el Acuerdo General Disciplinario va más allá de las previsiones legales, e inclusive, miembros de la judicatura han

considerado que el contenido del Acuerdo es contrario a lo señalado por la LOPJF;³⁹⁹ en consecuencia, requiere adecuarse normativamente.

Además, en aras de proteger los derechos de los sujetos disciplinados, estimamos que sería oportuno dar la opción de que el denunciado eligiera la vía por la que ha de seguirse el procedimiento correspondiente (tradicional o en línea), ya que ello le permitiría preparar de mejor manera su defensa jurídica, y en nada perjudicaría a la autoridad competente.

Lo anterior no acontece así, ya que el Acuerdo General Disciplinario prevé que sólo el denunciante puede rechazar el procedimiento en línea para que se siga la vía tradicional, lo que deja sin posibilidad al denunciado para elegir la vía y los mecanismos que le permitan defenderse de manera adecuada.

Máxime que en una cultura jurídica, acostumbrada a procedimientos documentales, el paso a una tramitología en línea es un salto importante que debe darse de manera gradual, protegiendo los derechos de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, quienes al final del procedimiento pueden ver afectada su esfera jurídica.

Por añadidura, estimamos que la exigencia disciplinaria no debe ser obstáculo para dejar de garantizar los derechos al debido proceso y a la presunción de inocencia de los servidores públicos judiciales. Esos aspectos también deben ser observados y respetados en el procedimiento en línea, cuestión que nos parece no se materializa plenamente en este caso, dado que en materia probatoria, el Acuerdo General Disciplinario contiene cláusulas que podrían limitar los derechos.

La norma jurídica aludida señala que el denunciado deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, la naturaleza de sus pruebas documentales —tratándose de documentos digitales—, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, certificada u original; tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa.

La omisión de esta manifestación —continúa señalando el Acuerdo General Disciplinario— “presume en perjuicio sólo del denunciado que el documento digitalizado corresponde a una copia simple”.

El presumir en perjuicio del denunciado puede redundar en un procedimiento parcial, viciado y falto de respeto a las garantías de los servidores públicos judiciales. En todo caso, estimamos que la autoridad disciplinaria, en lugar de *presumir en perjuicio* de un denunciado, debe agotar los medios

³⁹⁹ Una opinión que parte de las mismas premisas fue expresada por el consejero de la Judicatura Federal, César Esquinca Muñoa, en el voto particular que emitió al expedirse el Acuerdo que reguló a partir de 2011 la materia disciplinaria, predecesor del que aquí se ha reseñado.

con que cuenta (exhortos, solicitudes, requerimientos, indagaciones, etcétera) para corroborar la veracidad de los medios de prueba y, en general, para resolver de manera justa.

En suma, los cuatro procedimientos que se contienen en las normas jurídicas disciplinarias aplicables en el CJF (dos en la LOPJF y dos en el Acuerdo General Disciplinario) son distintos tanto en el número de etapas como en las oportunidades de defensa para los servidores públicos involucrados. A manera de ilustración, la tabla que sigue muestra tal circunstancia:

TABLA 10
COMPARACIÓN ENTRE LAS ETAPAS DE LOS CUATRO
PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

<i>Etapas</i>	<i>Procedimiento ordinario (LOPJF).</i>	<i>Procedimiento especial por faltas graves cometidas por magistrados y jueces (LOPJF)</i>	<i>Procedimiento genérico del Acuerdo General Disciplinario</i>	<i>Procedimiento en línea del Acuerdo General Disciplinario</i>
1a.	Inicio de oficio, por denuncia o queja.	Inicio de oficio, por denuncia o queja.	Inicio de oficio, por denuncia o queja.	Inicio generalmente de oficio.
2a.	Informe y ofrecimiento de pruebas del servidor público involucrado.	Audiencia de pruebas y alegatos.	Informe del servidor público involucrado.	Informe del servidor público involucrado.
3a.	Periodo de desahogo de pruebas.	Resolución.	Periodo probatorio.	Periodo probatorio (opcional en el caso de una falta relacionada con la declaración de situación patrimonial).*
4a.	Resolución.	Recurso de revisión administrativa.	Periodo de alegatos.	Periodo de alegatos (opcional en el caso de una falta relacionada con la declaración de situación patrimonial).*
5a.			Resolución.	Resolución.
6a.			Recursos.	Recursos.

* En caso de que el servidor público involucrado confiese la falta administrativa o manifieste carecer de pruebas, los periodos probatorios y de alegatos se omiten.

Como puede apreciarse, existe una diferencia notoria entre las etapas de cada procedimiento, así como en las posibilidades de defensa jurídica de los sujetos involucrados, dado que mientras en algunos procedimientos la autoridad toma conocimiento directo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos que se imputan a los servidores públicos (y en su caso las causas que los eximan de responsabilidad), en otros no sucede así, sino que esto acontece de forma distante, mediante la lectura de un informe escrito o por mecanismos informáticos remotos como el *Sistema de Justicia en Línea*.

Desde nuestra postura, se comprende la intención positiva del CJF por fortalecer las oportunidades de defensa de los servidores públicos (con plazos probatorios más amplios) y dar una más ágil respuesta (con el procedimiento en línea); empero, los procedimientos del Acuerdo General Disciplinario difieren de las directrices fijadas por la LOPJF, por lo que quizá lo pertinente sería un reajuste normativo a nivel legal (en el ámbito del Poder Legislativo Federal) y reglamentario (en la esfera de competencias del CJF), evitando así contradicciones normativas.

Una reforma legal y reglamentaria que unifique los procedimientos disciplinarios daría certeza jurídica a los sujetos disciplinados y permitiría a los órganos competentes del CJF especializarse en una serie de tareas y actividades homogéneas, lo cual coadyuvaría a prevenir la dispersión de labores, la fragmentación competencial y al mismo tiempo robustecería la eficacia procedimental.

B. Altos índices de desechamiento de quejas y denuncias y escasa iniciación oficiosa de los procedimientos disciplinarios

Otro de los temas sobre los cuales es importante reflexionar dentro del nivel procedimental disciplinario en el CJF atañe a la escasa iniciación oficiosa de procedimientos disciplinarios y al alto índice de desechamiento de quejas y denuncias que son presentadas como medio de comunicación entre la sociedad y el PJE, a fin de denunciar la comisión de posibles hechos infractores de la normatividad administrativa.

Como señalamos en líneas que anteceden, los procedimientos disciplinarios pueden dar inicio de oficio o bien mediante la interposición de una queja o denuncia.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ Un mayor acercamiento sobre las formas de inicio del procedimiento disciplinario en Álvarez Cárdenas, *El procedimiento disciplinario...*, cit., pp. 56 y 67.

En la práctica no son comunes los procedimientos iniciados de oficio en el CJF. Las estadísticas publicadas recientemente así lo muestran. De 1995 a 2010 el CJF no inició procedimiento disciplinario alguno de oficio, mientras que de 2011 a marzo de 2014 aperturó 118 procedimientos con ese carácter.⁴⁰¹

El contraste se encuentra con el número de procedimientos disciplina-rios iniciados por quejas y denuncias, ya que, en conjunto, de 1995 a 2013 suman un total de 15,452 procedimientos.⁴⁰²

En nuestra interpretación, el bajo índice de inicios oficiosos en el CJF se debe a que éste carece de los medios ideales para la detección de conductas infractoras de la normatividad que regula la actuación de los servidores públicos adscritos a las áreas jurisdiccionales y administrativas.

Si bien las auditorías que efectúa la Contraloría del PJJF y las visitas a cargo de la Visitaduría Judicial son elementos importantes para la identificación de posibles conductas irregulares, sus alcances son limitados, ya que se constriñen a la revisión de determinados elementos y/o materias, dependen del acceso a la información que les brinden los sujetos supervisados y generalmente son a posteriori, no sobre las actividades en curso y la planeación de tareas a futuro.

Existe además una falta de proximidad y control continuo entre los sujetos supervisados y las autoridades competentes de verificar la correcta ejecución de las actividades administrativas, por lo cual la identificación de posibles conductas irregulares se hace con atraso y requiere la autorización de los entes de decisión en el CJF para que se inicie el procedimiento de investigación, o bien, de contarse con elementos suficientes, el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Todos estos factores contribuyen al bajo índice de detección de faltas administrativas y por lógica a la casi inexistente iniciación oficiosa de procedimientos disciplinarios en el CJF, por lo cual resulta necesario repensar en nuevos mecanismos que permitan una mayor cercanía entre los órganos de supervisión y control y los sujetos a verificar, así como una ampliación de los temas sujetos a revisión y de los tiempos o periodos en que se efectúan tales comprobaciones.

A estas consideraciones debemos añadir el alto índice de quejas y denuncias desechadas en la sede del CJF. Esta circunstancia, a partir de nuestra reflexión, puede entenderse debido a que tanto la LOPJF como el Acuerdo

⁴⁰¹ Estadísticas disciplinarias del CJF, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/Procedimientos.html> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁰² *Idem*.

General Disciplinario imponen un requisito de procedibilidad, consistente en que las quejas y denuncias estén apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.⁴⁰³

Este requisito ha sido ampliamente debatido a lo largo del tiempo por la doctrina, en virtud de que la exigencia de pruebas documentales o elementos probatorios suficientes implica un deber que la mayoría de las veces es sumamente complejo de cumplir para los quejosos o denunciantes, dada la naturaleza propia del contexto (de opacidad o complicidad) en que acontecen las faltas administrativas.

En gran parte la dificultad que implica recabar elementos probatorios para adjuntarlos a los escritos de queja o denuncia⁴⁰⁴ es uno de los motivos que explica los altos índices de desechamiento que hay en el CJF —y en general en cada uno de los Consejos de la magistratura o judicatura que hemos estudiado—. ⁴⁰⁵

Este es un tema polémico en el CJF; según las conclusiones de la Tercera Reunión Regional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el 87% de las quejas son desechadas al no estar corroboradas con elementos de prueba, mientras que el 97% de la totalidad de las denuncias anónimas presentadas son desechadas por falta de pruebas.⁴⁰⁶

Con las cifras precedentes puede entenderse que la confianza social en la institución judicial no se encuentra en su mejor nivel,⁴⁰⁷ por lo cual conviene necesario implementar una política o directriz eficaz que destine los

⁴⁰³ Artículos 132 de la LOPJF y 128 del Acuerdo General Disciplinario.

⁴⁰⁴ Debe considerarse que algunas de las infracciones administrativas se realizan de forma oculta, circunstancia por la cual es sumamente complicado para los quejosos o denunciantes presentar medios probatorios que acrediten los hechos que hacen del conocimiento de la autoridad. Inclusive, para la misma autoridad es arduo comprobar hechos que se efectúan de manera oculta o sobre los cuales no existe constancia documental, ante lo cual, en muchas ocasiones se opta por perderle la confianza al servidor público (y en algunos casos pedirle su renuncia), pero no se le sanciona administrativamente, dado que no se pueden comprobar los hechos denunciados.

⁴⁰⁵ Remitimos al lector interesado en los datos estadísticos disciplinarios del CJF al capítulo primero, y a quienes deseen conocer el estudio comparado entre los Consejos de la magistratura o judicatura de Argentina, Colombia y España, al capítulo segundo.

⁴⁰⁶ Conclusiones de la Tercera Reunión Regional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, CJF, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/> (última fecha de consulta: 18 de noviembre de 2013).

⁴⁰⁷ Transparencia Mexicana, *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los Poderes Judiciales en América Latina*, Transparencia Mexicana, México, 2014, p. 8, versión electrónica disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Instrumentos-para-mejorar-la-transparencia-la-integridad-y-la-rendici%C3%B3n-de-cuentas-de-los->

recursos suficientes a la atención adecuada de quejas y denuncias, procediendo a la investigación y recuperación de datos de prueba como acción predeterminada y no al desechamiento de tales instrumentos.

Ahora, de lo que se trata es que la institución judicial coadyuve en la recuperación de elementos probatorios en aquellos casos en que existe la imposibilidad del quejoso o denunciante para presentarlos, no se propone dejar de exigir dichas probanzas, ya que constituyen elementos indispensables para la acreditación de la falta y la responsabilidad de los servidores públicos.

A decir de algunos integrantes del PJE, existe una inconformidad por parte de magistrados y jueces con la facultad disciplinaria ejercida por el CJF, ya que en ocasiones ha dado trámite a quejas notoriamente improcedentes, infundadas o presentadas sin pruebas que la sustenten, lo cual obedece a la falsa concepción de que el CJF se legitima en la medida en que sanciona.⁴⁰⁸

Éste es, como se ha dicho, un aspecto debatible. Desde nuestra postura, pensamos que —con el paso del tiempo— el CJF ha buscado un punto intermedio que le permita apegarse al principio de legalidad al dar trámite a quejas y denuncias que cumplan con los requisitos probatorios de la LOPJF y además tener una mayor exhaustividad en la investigación de conductas administrativamente irregulares.⁴⁰⁹

Sin embargo, consideramos que aún son insuficientes las acciones adoptadas hasta la fecha para la identificación y comprobación de las infracciones administrativas, y se hace necesario perfeccionar los mecanismos implementados, previendo algunos de ellos en la LOPJF y convirtiéndolos en verdaderas políticas integrales a favor del adecuado funcionamiento de los tribunales, juzgados, áreas y unidades del CJF, lo que redundará en un me-

Poderes-Judiciales-en-Am%C3%A9rica-Latina1.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁰⁸ Esquina Muñoa, *Consejo de la Judicatura. Experiencia comparada*, op. cit., pp. 405-407.

⁴⁰⁹ Como muestra de esto, las reformas al Acuerdo General Disciplinario derivaron en que su artículo 130 facultara a los órganos competentes para recabar las pruebas que considerara necesarias o practicar las investigaciones que permitan allegárselas en aquellos supuestos en que las quejas o denuncias no reunieran los elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público, pero de ellas se desprendieran indicios para establecer la probable existencia de una responsabilidad administrativa. Además, la misma norma reglamentaria previó la posibilidad de aclarar o corregir las quejas o denuncias oscuras o irregulares y estableció el recurso de inconformidad, con el cual el quejoso o denunciante puede impugnar el desechamiento de su libelo por falta de personalidad, de pruebas o de motivación y fundamentación; con todo lo anterior creemos que se ha ido abandonando la práctica de desechar de plano las quejas y denuncias para posibilitar que la autoridad pueda entrar al conocimiento de los hechos denunciados.

jor control de los servidores públicos disciplinados y en un mayor acercamiento de la institución judicial con la sociedad.

C. *Falta de garantías en la suspensión de servidores públicos*

Uno de los temas que queremos analizar dadas las preocupaciones que han sido formuladas en diversos momentos por algunos de los servidores públicos del PJJF que hemos entrevistado es la facultad del CJF para suspenderlos de sus empleos, cargos o comisiones, como medida cautelar en cualquier momento, previo o posterior a la recepción del informe o celebración de la audiencia (de pruebas y alegatos).

Esta facultad, determinada por la LOPJF (artículo 134, fracción V), le permite al CJF imponer la medida cautelar siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, y cesarla cuando así lo resuelvan, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

Es decir, la LOPJF le reconoce al CJF una amplia potestad para la suspensión temporal de los servidores públicos, aunque aclara que esta medida no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa, y que si el servidor público suspendido temporalmente no resultara responsable de la falta que se le imputa será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se halló suspendido.

Ahora bien, la finalidad de la suspensión de los sujetos disciplinados es evitar que la continuación de éstos en sus cargos pueda afectar el interés superior de la comunidad y que la instrucción se depure sin mayor perturbación, para asegurar no sólo el dictado de la eventual resolución sancionadora, sino su eficacia.⁴¹⁰

No obstante, para una parte de la doctrina y para algunos servidores públicos judiciales, la medida es la de mayor alcance restrictivo, y tanto los factores inmersos para determinarla como la manera de emitirla y ejecutarla adquieren tal importancia y trascendencia que debe ser implementada con el mayor cuidado para no generar, entre otros posibles efectos no deseados, desequilibrios institucionales.⁴¹¹

⁴¹⁰ Barajas Villa, Mauricio, “Proporcionalidad en la suspensión temporal del juzgador federal en el procedimiento administrativo disciplinario”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 34, 2012, p. 47.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 44.

En nuestra opinión, la actual regulación legal de la suspensión como medida cautelar no provee a la autoridad de parámetros claros para la imposición de la misma, y el CJF no ha desarrollado en la normatividad reglamentaria principios y reglas certeras que permitan la eficacia de la medida y el apego a las garantías jurídicas indispensables para los servidores públicos.

El Acuerdo General Disciplinario, como elemento normativo encargado de regular las previsiones legales, se enfoca preponderantemente a reiterar las consideraciones de la LOPJF y se centra en indicar que las medidas cautelares deberán ser debidamente fundadas y motivadas; además de señalar que en caso de decretarse la suspensión temporal de un servidor público éste estará imposibilitado para ocupar un cargo, empleo o comisión diverso en el PJF hasta en tanto se resuelva lo conducente, y se suspenderá total o parcialmente el pago de remuneraciones y prestaciones, conforme el Pleno o la Comisión de Disciplina lo estimen pertinente.

El Acuerdo General hace énfasis en algunos elementos que se tomarán en consideración para determinar la cantidad que se fije (en su caso) como remuneración económica al sujeto suspendido. Tales elementos son: la gravedad de la conducta que se imputa, las obligaciones económicas que tenga a su cargo el servidor público en cumplimiento de la resolución emitida por autoridad judicial y las circunstancias especiales del caso, como las necesidades del probable responsable y las de sus dependientes económicos.⁴¹²

Además, el ordenamiento reglamentario instituye otras reglas para el otorgamiento y/o cancelación de la remuneración económica a los servidores públicos suspendidos, pero no dispone alguna consideración relativa a los criterios de la autoridad para la suspensión o los derechos del sujeto involucrado en tal medida.

Ante la carencia de criterios para la imposición de tal medida cautelar, se ha argumentado que ésta puede provocar efectos negativos en el presunto infractor, máxime si es patente la posibilidad de adoptarla cuando el servidor público no ha sido declarado culpable o responsable de la actuación infractora a través de la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario.

Según el caso y la etapa en que se adopte, pero generalmente se ha visto que no se dispone una audiencia para el presunto infractor en la que se le expongan las razones y argumentos por los cuales será suspendido ni está prevista la comparecencia del servidor público para ofrecer medios de prueba que coadyuven a evitar la imposición de tal medida o al menos a alegar lo que a su interés convenga.⁴¹³

⁴¹² Artículos 95-104 del Acuerdo General Disciplinario.

⁴¹³ Barajas Villa, *Proporcionalidad en la suspensión temporal del juzgador federal...*, cit., p. 56.

En algunos casos, la medida se impone incluso durante una investigación; es decir, sin que el servidor público tenga el carácter de parte en el procedimiento disciplinario, con lo cual el principio de presunción de inocencia queda en entredicho, ya que el sujeto involucrado carece de la posibilidad de defenderse adecuadamente o impugnar la determinación del CJF aunque ni siquiera se tiene la certeza de que haya cometido una falta administrativa.

Sin duda que la finalidad de la medida cautelar consistente en la suspensión de los servidores públicos es importante para favorecer el desarrollo óptimo del control disciplinario; sin embargo, como hemos insistido en el presente capítulo, hacen falta políticas, criterios o parámetros técnicos que permitan ponderar razonablemente los casos que ameriten la imposición de la suspensión temporal.

Resulta insuficiente la exigencia de fundar y motivar la determinación de suspensión si el servidor público está imposibilitado para ser escuchado por la autoridad disciplinaria o aportarle elementos que coadyuven a orientar su decisión. Por tanto, ante una medida que afecta la esfera jurídica, económica y social del servidor público investigado o procesado, consideramos imperativo que el CJF haga énfasis en que las medidas cautelares que adopte tengan apoyo en el principio de presunción de inocencia, en la garantía de audiencia y se sustenten en principios de racionalidad, necesidad y proporcionalidad.

D. Falta de un análisis riguroso en la individualización de sanciones

Una vez que los órganos disciplinarios del CJF consideran que dentro de los procedimientos disciplinarios se ha acreditado la existencia de una conducta infractora y la responsabilidad en su comisión, proceden a la valoración y, en su caso, a la individualización de la sanción correspondiente, con fundamento en el artículo 136 de la LOPJE.

Este artículo remite a los elementos contenidos en la LFRASP que habrán de servir de guía para la imposición de las sanciones administrativas;⁴¹⁴ asimismo, este numeral indica qué faltas se considerarán como graves y los casos en que será procedente la destitución de los ministros de la SCJN.

En la práctica, al momento de elaborarse el proyecto de resolución del procedimiento disciplinario que habrá de someterse a consideración de los

⁴¹⁴ El artículo 8o. del Acuerdo General Disciplinario reproduce el contenido del artículo 14 de la LFRASP, que contiene los elementos que habrán de valorarse para la imposición de sanciones administrativas.

órganos de decisión en el CJF, se cuenta con un apartado específico para la individualización de la sanción, en el que, como una especie de catálogo, se enlistan los elementos que los operadores jurídicos deberán valorar para estimar cuál es la sanción más adecuada que debe proponerse, y que, de ser procedente, se impondrá.

En nuestra experiencia, observamos que es frecuente que en el proyecto de resolución y en las resoluciones de los procedimientos de responsabilidad administrativa, escasamente se profundice en la estimación de los mencionados elementos, ya que la falta de una política integral disciplinaria y de criterios definidos ocasionan que sólo se mencionen o aludan, sin entrar a un análisis exhaustivo de las circunstancias particulares que rodearon la falta o el contexto del servidor público involucrado y la conducta infractora.

Como se verá a continuación, es menor la participación de la autoridad en el conocimiento efectivo de las implicaciones que derivan de los elementos enlistados en el artículo 14 de la LFRASP para individualizar la sanción que habrá de imponerse; en general, tales factores se emplean como un formato que debe ser llenado por exigencia de la ley.

Así, conforme los artículos 14 de la ley en cita y 8o. del Acuerdo General Disciplinario, la autoridad debe tomar en cuenta para la individualización de la sanción que se impondrá al servidor público responsable, aquellos elementos propios del empleo, cargo o comisión y los siguientes:

1. Gravedad de la conducta en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley y el Acuerdo o las que se dicten con base en ellos.
2. Circunstancias socioeconómicas del servidor público.
3. Nivel jerárquico y antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
4. Condiciones exteriores y medios de ejecución.
5. Reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
6. Monto del beneficio o lucro obtenido, o del daño o perjuicio ocasionado, derivado de la conducta que se sanciona.

Respecto al tratamiento de la primera fracción, en los textos resolutivos puede apreciarse que la mayoría de las veces la autoridad se limita a mencionar si, conforme a la normatividad, la falta es catalogada como grave o leve, y, en su caso, se afirma que al momento de resolver será tomado en consideración el daño material ocasionado por la conducta antijurídica, mas no se hace alusión a la afectación real (incumplimiento de objetivos, retraso en las labores, etcétera) que la conducta causó en el CJF.

La misma situación acontece con respecto a las fracciones segunda y tercera, en donde normalmente no se abunda en la reflexión acerca de las implicaciones que tiene para la valoración de la falta que el servidor público tenga una mayor o menor experiencia profesional o capacidad económica, y sólo se hace mención a los sueldos percibidos por el servidor público que será sancionado, el historial de cargos y/o puestos ocupados por el mismo y su antigüedad.

De igual forma, el tratamiento de la fracción cuarta, correspondiente al estudio de las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa, usualmente no precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la falta ni las condiciones o mecanismos a través de los cuales se ejecutó, factores que es importante conocer para ponderar la sanción aplicable, sino que —sin ser exhaustivo— se circunscribe a mencionar cuál es el bien jurídico vulnerado y remite al contenido del expediente disciplinario para conocer los hechos específicos.

En el mismo sentido, los aspectos contenidos en las fracciones quinta y sexta (reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio obtenido), generalmente se constriñen a indicar si el servidor público ha sido sancionado administrativamente con anterioridad y, con base en ello, se agrava o no la conducta calificada; mientras que el monto obtenido con motivo de la falta normalmente es complejo calcularlo dado que se basa en las constancias documentales y demás probanzas que, en el mejor de los casos, se hayan podido recabar durante la tramitación de la investigación y/o del procedimiento de responsabilidad administrativa. En ambos casos —por lo general— no se precisa o motiva el impacto o afectación negativa que causa a la institución tanto el hecho de que se haya reincidido en una falta administrativa como la obtención de recursos económicos de forma indebida.

En síntesis, consideramos que en las resoluciones disciplinarias puede apreciarse una deficiente profundización en el estudio de los elementos legales para la valoración de la falta, con lo cual la asignación de la sanción queda más bien al libre criterio de la autoridad disciplinaria.

Lo prudente en este caso sería, nuevamente, proponer la implementación de criterios ciertos por parte de los órganos de decisión del CJF para que guíen a los operadores jurídicos que tramitan el expediente de responsabilidad administrativa al momento de proponer la imposición de sanciones.

Además, debe enfatizarse la profesionalización de dichos operadores jurídicos, porque no basta el conocimiento de la ciencia procesal, sino que resulta indispensable contar también con conocimientos en aquellas materias en las que existe una mayor incidencia en la comisión de las faltas más

graves (obra pública, finanzas, etcétera), a fin de que conozcan el contexto en que se desarrollan y tengan bases más sólidas en su comprensión.

Por último, no sólo se trata de avanzar en el perfeccionamiento de la valoración de los elementos de la individualización de la sanción, sino que también debe buscarse un análisis más profundo por parte de la autoridad en todo el trámite del procedimiento disciplinario, de manera especial al momento de valorarse los medios probatorios y al considerar las causas de exclusión de la responsabilidad administrativa y de extinción de la falta sobre las que la normatividad vigente es prácticamente nula, en razón de lo cual se requiere además una modificación a la LOPJF para que instituya con claridad dichos aspectos, tal como acontece en países más avanzados en esta materia.⁴¹⁵

*E. Incompleto sistema de medios de impugnación en la LOPJF
y en el Acuerdo General Disciplinario*

El último tema sobre el que deseamos abundar en el nivel procedimental tiene que ver con los medios de impugnación que son procedentes en contra de las resoluciones disciplinarias impuestas por el CJF.

Como hemos dicho, las decisiones del CJF son definitivas e inatacables, salvo lo prescrito en el artículo 100 constitucional, en concordancia con el 122 de la LOPJF, que tratan lo concerniente a la posibilidad de impugnar las determinaciones del CJF ante el Pleno de la SCJN mediante el recurso de revisión administrativa cuando se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y *remoción* de magistrados y jueces.⁴¹⁶

El recurso de revisión administrativa tiene como objeto que el Pleno de la SCJN determine si el CJF nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado o juez con estricto apego a los requisitos formales previstos en la LOPJF o en los reglamentos aplicables.

En el rubro disciplinario, el recurso se perfila a combatir las resoluciones sancionadoras del CJF en las que imponga las sanciones de destitución e inhabilitación a magistrados y jueces; es decir, no es apto para combatir las sanciones administrativas previstas en la LOPJF, consistentes en aper-

⁴¹⁵ El Código Disciplinario Único de Colombia prevé causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria (artículo 28), causales de extinción de la acción disciplinaria (artículo 29), entre otros aspectos de necesaria revisión por parte de la autoridad disciplinaria para asegurar un exhaustivo estudio de la falta cometida y la participación de los sujetos involucrados en ella.

⁴¹⁶ Álvarez Cárdenas, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal...*, cit., p. 99.

cibimiento (privado o público), amonestación (privada o pública), sanción económica y suspensión, ni su protección jurídica comprende a los demás servidores públicos del PJJ (secretarios, actuarios, oficiales, directores generales, jefes de departamento, etcétera).

Sobre este recurso, una parte de la doctrina ha sostenido que es el medio por el cual la SCJN se constituye en órgano revisor del CJF, y es un desacierto, ya que al ser recurribles las decisiones más importantes del CJF se provoca desconfianza en el funcionamiento del mismo.⁴¹⁷

Para otra parte de la doctrina y un sector de los servidores públicos judiciales, el recurso de revisión administrativa es importante, pero limitado para la defensa de los derechos de los sujetos disciplinados, ya que fuera de las hipótesis de procedencia no hay posibilidad legal de impugnar las decisiones definitivas en las que el CJF imponga alguna de las sanciones administrativas que hemos mencionado.⁴¹⁸

Desde nuestro punto de vista, este recurso es un mecanismo importante que permite a los servidores públicos de mayor jerarquía en la carrera judicial, contar con un derecho parcialmente efectivo de impugnación, en el cual una instancia superior (derecho a la doble instancia) revisa el caso y protege los principios de debido proceso y defensa adecuada.

De conformidad con una de las tesis emitidas por la SCJN, son dos los principios esenciales de este recurso:⁴¹⁹

1. El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan.
2. La seguridad al juez o magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del PJJ, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo.

⁴¹⁷ *Idem.*

⁴¹⁸ Cruz Razo, Juan Carlos, “El derecho de defensa de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación”, en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán, *Los derechos humanos en el momento actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, Editora Laguna, 2012, pp. 192-194.

⁴¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, p. 468, con rubro: “Revisión administrativa, recurso contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal. Alcance de las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolverlo”.

Tales principios, afirma la misma tesis, dan pauta para considerar que al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la SCJN tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiera llevado a cabo como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentaron la resolución del CJF, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma.

Ahora bien, en virtud de que el derecho a una defensa adecuada comprende la posibilidad de que los sujetos implicados argumenten en contra de la resolución que afecta su esfera jurídica, parece claro que todos los servidores públicos deberían tener acceso al recurso de revisión administrativa, no sólo en contra de las resoluciones que determinen su remoción, sino de cualquier otra que afecte sus derechos.

Un argumento más a favor de tal ampliación protectora del recurso de revisión administrativa consiste en que las resoluciones disciplinarias del CJF no son infalibles, de lo cual existen muchos precedentes en aquellos casos en que ha sido procedente el recurso y la SCJN ha revocado esas determinaciones.⁴²⁰

Una medida que ha establecido el CJF para brindar mayores garantías a los sujetos sancionados por sus resoluciones disciplinarias ha sido el establecimiento de un apartado de cuatro recursos dentro del Acuerdo General Disciplinario, que señala que tales medios de impugnación son procedentes en contra de las resoluciones definitivas y de trámite, y pueden ser interpuestos por parte del quejoso, el denunciante y el servidor público involucrado (probable responsable).

El mismo Acuerdo General preceptúa que los recursos serán presentados de manera escrita, y deberán indicar el nombre y firma del recurrente; la resolución que se combate y la fecha de notificación; los agravios que le causa, y en su caso, el documento que acredite la personalidad del recurrente.

Los recursos previstos por el Acuerdo General Disciplinario y sus causales de procedencia son los siguientes:⁴²¹

1. *Recurso de inconformidad*. Es procedente en contra del acuerdo que desecha, declara improcedente o tiene por no presentada la queja o denuncia por falta de personalidad; falta de prueba suficiente para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad

⁴²⁰ Cruz Razo, “El derecho de defensa de los jueces y magistrados...”, *cit.*, p. 190.

⁴²¹ Artículos 167 a 170 del Acuerdo General Disciplinario.

del servidor público denunciado y por falta de motivación y fundamentación del acuerdo.

El recurso es admitido y tramitado por el presidente del CJF y resuelto por el Pleno cuando involucra a magistrados y jueces. En los demás supuestos resuelve la Comisión de Disciplina. El plazo para la interposición de este recurso es de tres días hábiles y treinta días hábiles para su resolución. No es procedente en contra del acuerdo que desecha o tenga por no interpuesta la inconformidad.

2. *Recurso de revisión.* Procede en contra de resoluciones definitivas de la Comisión de Disciplina y la Contraloría; en el primer caso, el recurso es admitido y tramitado por el presidente del CJF; el Pleno es competente para resolver; la segunda hipótesis admite y tramita el presidente de la Comisión de Disciplina, y resuelve esta última. El plazo para la interposición de la revisión es de cinco días hábiles, y sesenta días hábiles para su resolución.
3. *Recurso de reconsideración.* Procede contra las resoluciones definitivas del Pleno en las que no imponga sanción o imponga una sanción diferente a las de destitución o inhabilitación a magistrados y jueces de distrito (en este último caso es procedente el recurso de revisión administrativa contemplado en la Constitución y en la LOPJF).
4. El recurso de reconsideración lo admite y tramita el presidente del CJF y lo resuelve el Pleno. El plazo para su interposición es de cinco días hábiles y sesenta días hábiles para su resolución.
5. *Recurso de reclamación.* Procede contra el acuerdo que desecha o tenga por no interpuestos los recursos de revisión y reconsideración, mismo que resolverá el Pleno del CJF cuando lo haya acordado el presidente, y la Comisión de Disciplina cuando lo haya hecho el presidente de ésta. El plazo para la interposición de la reclamación es de tres días hábiles, y quince días hábiles para su resolución.

Un aspecto interesante de los recursos de revisión y reconsideración es que por medio de ellos pueden hacerse valer violaciones al procedimiento de responsabilidad administrativa con motivo de: 1) la admisión de la queja o denuncia; 2) el emplazamiento; 3) la audiencia establecida en la fracción III del artículo 134 de la LOPJF; 4) la admisión y desahogo de pruebas, y 5) los alegatos. Es decir, el alcance de esos recursos es amplio y permite a la autoridad, volver a analizar lo actuado en el expediente disciplinario y, en su caso, subsanar los errores o violaciones que puedan identificarse.

Ahora bien, por nuestra parte pensamos que, a pesar de la benéfica intención del CJF al establecer los recursos a que acabamos de hacer alusión, pueden hacerse dos observaciones críticas:

1. La primera de ellas consiste en que el Acuerdo General Disciplinario va más allá del texto de la LOPJF, que no prevé más recursos que el de revisión administrativa, sólo procedente bajo las hipótesis que hemos estudiado. Esta situación —exceso de la norma reglamentaria—, a decir de algunos integrantes de la judicatura, desnaturaliza el procedimiento previsto en la LOPJF.⁴²²
2. La segunda se centra en una de las objeciones que notoriamente se podrían hacer al sistema recursal previsto en el Acuerdo General Disciplinario, y radica en que es el mismo CJF o alguno de sus órganos disciplinarios el que tramita y resuelve los recursos o impugnaciones en contra de sus determinaciones, por lo que al tener la autoridad disciplinaria un juicio formado con respecto a las particularidades de la falta cometida y la intervención en ella del servidor público involucrado, difícilmente podrá despegarse de esa orientación y resolver objetivamente una cuestión distinta.

Ante tales consideraciones, creemos relevante proponer la jurisdiccionalización del régimen disciplinario (propuesta que será materia de nuestro siguiente capítulo), incluyendo la ampliación de medios de impugnación a nivel legal, a favor de todos los servidores públicos en el CJF y en contra de cualquier resolución disciplinaria que afecte su esfera jurídica.

Sin duda que esto podría representar una mayor carga de trabajo para los actuales órganos disciplinarios del CJF, por lo que podría modificarse la LOPJF para que se constituyan salas jurisdiccionales disciplinarias que conozcan de los asuntos disciplinarios (y de sus medios de impugnación), evitando el inconveniente que se presenta actualmente cuando el ministro presidente de la SCJN debe excusarse del conocimiento de las revisiones administrativas, al haber sido parte de la integración del Pleno del CJF que impuso la sanción correspondiente.

Al final, debe tomarse en cuenta que lo importante radica en que el CJF cuente con un control disciplinario eficaz, que propicie el buen funcionamiento de las áreas y unidades jurisdiccionales y administrativas. Al mismo

⁴²² Nos remitimos al voto particular del consejero César Esquinca Muñoa respecto al Acuerdo General Disciplinario expedido en 2011 por el CJF, con el nombre de “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial”.

tiempo, el control disciplinario debe apegarse al respeto de las defensas y garantías jurídicas exigibles en todo procedimiento que pueda derivar en la vulneración de los derechos de los servidores públicos judiciales.

III. REFLEXIONES FINALES DEL CAPÍTULO TERCERO

Como pudimos apreciar a lo largo del capítulo que concluimos, son múltiples los niveles en los que el CJF desarrolla sus atribuciones disciplinarias. Cada nivel presenta, según nuestra particular manera de ver las cosas, una problemática que le es propia, pero que indudablemente está relacionada con aspectos susceptibles de mejora en el resto de los niveles disciplinarios.

Por nuestra parte, podemos sostener que no existen soluciones únicas a tan diversos retos que enfrenta el régimen disciplinario judicial, sino que debe pensarse en propuestas de solución de carácter integral que involucren a todos los agentes y factores que pueden incidir en la mejora del mismo.

Creemos que no todos los puntos que hemos precisado son competencia del CJF. De manera concreta, en la eficacia del nivel normativo debe participar el Poder Legislativo Federal, ya que la legislación vigente presenta muchos tópicos sumamente débiles sobre los que es necesario debatir a fin de incidir en su mejora.

En cambio, hay muchos otros aspectos en los cuales el CJF sí debe tener una participación pronta, decisiva y directa. Entre tales temas encontramos los atinentes a la estructura organizacional y a la distribución competencial en el ámbito disciplinario. Desde nuestra visión, es primordial que el CJF promueva una organización armónica y funcional, así como la plena colaboración entre las áreas competentes a efecto del logro de los objetivos de la institución.

Asimismo, un tema también crucial es el establecimiento de políticas públicas disciplinarias que orienten el rumbo de las actividades del CJF y sus órganos competentes. Sin duda que contar con políticas que efectivamente sean públicas coadyuvará a la vinculación con la sociedad mexicana interesada por la rendición de cuentas en el PJF y además traerá un importante beneficio a corto, mediano y largo plazo en el cumplimiento de las metas y objetivos disciplinarios en el CJF.

También el aspecto de la creación de nuevos y especializados criterios disciplinarios (y mejor aún su transformación en jurisprudencia vinculante) es indispensable para orientar la labor y funcionamiento de los órganos expertos en esta materia, lo cual, a su vez, traerá mayores certezas a los sujetos

disciplinados inmersos o con participación en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Finalmente, los aspectos procedimentales que se han abordado en el último nivel de estudio demuestran un serio desfase entre los cuatro procedimientos de responsabilidad administrativa, así como carencias en el terreno de las defensas jurídicas de los servidores públicos, ante lo cual se requiere una positiva voluntad y participación de los órganos de decisión del CJF para corregir las deficiencias señaladas y redirigir los esfuerzos en pro de un régimen disciplinario judicial armónico, congruente, eficaz y respetuoso de los principios esenciales del debido proceso y de los derechos fundamentales.

CAPÍTULO CUARTO

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL CJF

Antes de explicar el objetivo del capítulo que ahora nos ocupa, pensamos que resulta importante hacer una sucinta recapitulación de los temas que hemos venido estudiando, con la finalidad de comprender la forma en que se estructura y funciona el régimen disciplinario en el CJF.

De esta manera, el capítulo primero versó acerca de los fundamentos, antecedentes y evolución constitucional y legal del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el PJF, al tiempo que abordó lo relativo a los cambios sustanciales generados en materia disciplinaria a partir del origen del CJF.

También, en el capítulo inicial conocimos los retos que —desde nuestro punto de vista— enfrenta el CJF para alcanzar un régimen disciplinario eficaz. Entre tales retos subrayamos los siguientes:

- Superar una normatividad sumamente ambigua.
- Pensar en una nueva distribución de facultades disciplinarias que a la fecha se encuentran fragmentadas.
- Plantear una política integral de atención al problema disciplinario, y
- Unificar los criterios, procedimientos y prácticas disciplinarias dispares al interior del órgano garante de la independencia judicial.

En el capítulo segundo nos propusimos conocer la forma en que tres de los más importantes Consejos de la Judicatura en Iberoamérica (España, Argentina y Colombia) se estructuran y organizan para el desarrollo de su atribución disciplinaria. Esta revisión nos sirvió para conocer que la problemática disciplinaria que afronta el CJF en nuestro país es compartida en otras latitudes, pero las formas y alternativas de solución son distintas de acuerdo con el contexto que les es propio, razón por la cual es importante explorarlas en busca de opciones de mejora para nuestro régimen disciplinario judicial.

Por último, en el capítulo tercero presentamos una propuesta de análisis de la facultad disciplinaria del CJF, integrada por seis niveles de estudio, que

poseen características particulares y enfrentan una problemática importante, que incide negativamente en su buen funcionamiento.

En la tabla que a continuación mostramos nos permitimos sintetizar y relacionar los seis niveles sobre los que reflexionamos en el capítulo anterior y la problemática que desde nuestro punto de vista afronta.

TABLA 11

NIVELES DISCIPLINARIOS Y SU PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA

<i>Nivel</i>	<i>Problemática</i>
I. Nivel normativo	1. Falta de delimitación de las causas de responsabilidad administrativa. 2. Hipernormatividad administrativa. 3. Indeterminación y falta de concreción de los tipos administrativos.
II. Nivel organizacional	4. Heterogeneidad de acuerdos, prácticas y criterios disciplinarios entre la SCJN y el CJFE. 5. Competencia entre las áreas y deficiente coordinación. 6. Creación de comités <i>ex professo</i> . 7. Magistrados y jueces como auxiliares del trámite disciplinario.
III. Nivel competencial	8. Dispersión y duplicidad de competencias en las normas disciplinarias. 9. Parámetros ambiguos de distribución competencial. 10. Excepciones a las competencias asignadas.
IV. Nivel de políticas institucionales	11. Falta de definición concreta de los temas que han de integrar las políticas judiciales. 12. Formulación de políticas como reacción a los problemas que se presentan en el corto plazo. 13. Inadecuada publicidad y difusión de las políticas adoptadas al interior y exterior de la institución judicial. 14. Elementos inconexos de las políticas judiciales vigentes.
V. Nivel de criterios disciplinarios	15. Falta de una teoría interpretativa para la conformación de los criterios disciplinarios. 16. Inestabilidad de los criterios disciplinarios. 17. Empleo optativo de los criterios disciplinarios.
VI. Nivel procedimental	18. Procedimientos diferenciados en la LOPJF y en el Acuerdo General Disciplinario. 19. Altos índices de desechamiento de quejas y denuncias y escasa iniciación oficiosa de los procedimientos disciplinarios. 20. Falta de garantías en la suspensión de servidores públicos. 21. Falta de un análisis riguroso en la individualización de sanciones. 22. Incompleto sistema de medios de impugnación en la LOPJF y el Acuerdo General Disciplinario.

Ahora bien, el análisis hasta ahora efectuado nos ha permitido advertir la muy diversa índole de cada uno de los problemas que afectan al régimen

disciplinario judicial, a la vez que nos ha servido de base para presentar —así sea preliminarmente— algunas sugerencias para su atención y/o solución.

El propósito del capítulo que nos ocupa será abordar el estudio de dos temas que para nosotros revisten una destacada importancia, dado que son pilares fundamentales del necesario rediseño del régimen disciplinario en el CJF. Dichos temas son:

1. La profesionalización de las facultades de investigación con que cuenta el CJF para dilucidar la realización de faltas administrativas y actos contrarios a la legalidad, así como los sujetos responsables de las mismas, y
2. La jurisdiccionalización de los procedimientos disciplinarios, como elemento que puede brindar mayor objetividad, profesionalismo y excelencia al ejercicio de la facultad disciplinaria del CJF.

En el primer caso, la importancia de profesionalizar las investigaciones disciplinarias en el CJF estriba en alcanzar mayores y mejores resultados en la averiguación de los hechos que puedan constituir faltas administrativas en sede judicial.

Actualmente —tal como vimos en el capítulo anterior— una cantidad importante de denuncias de hechos son desechadas por el CJF al no reunir los elementos probatorios suficientes que a consideración de la autoridad se requieren para dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

Desde nuestro punto de vista, es necesario que el CJF atienda debidamente esa problemática (que pudiera mermar su legitimidad social y su eficacia institucional) y adopte medidas que le faciliten allegarse de los medios probatorios suficientes para estimar con pleno conocimiento de los hechos si efectivamente se cometió una falta administrativa en el ámbito judicial o no.

Nos referimos a instaurar acciones de mejora y eficacia en las investigaciones disciplinarias, que comprenderían la reorganización de las áreas investigadoras, la creación de nuevos perfiles, la capacitación profesional, la construcción de una teoría del caso, entre otros elementos sobre los que habremos de abundar.

Respecto al segundo tema que estudiaremos, constituye —a nuestra manera de ver las cosas— la culminación idónea de las propuestas que hemos formulado. Creemos que una orientación jurisdiccional para la materia disciplinaria judicial coadyuvaría en la especialización del CJF frente a los retos que hoy enfrenta.

La jurisdiccionalización disciplinaria contribuiría a la creación de una teoría interpretativa del derecho disciplinario y proporcionaría mayores grados de certidumbre a los imputados respecto a sus derechos y garantías, al distinguir entre las autoridades que habrían de investigar las faltas y quienes habrían de juzgarlas.

En suma, ambos temas son trascendentes en el ánimo de perfeccionar el ejercicio de la facultad disciplinaria judicial, razón por la cual a continuación emprendemos su estudio, partiendo de una doble perspectiva: la de su eficacia (entendida como la capacidad de lograr el efecto deseado)⁴²³ y la de la protección de los derechos y garantías de los sujetos investigados e inmersos en un procedimiento de responsabilidad administrativa.

I. LA FUNCIÓN INVESTIGADORA DEL CJF. PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS DE MEJORA

Una de las atribuciones más importantes con que cuenta el CJF en el rubro disciplinario es la de investigar las conductas que pudieran constituir responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales. Esta atribución es reconocida expresamente en diversos artículos de la LOPJF a favor de las comisiones, áreas y unidades encargadas de la disciplina en el CJF.⁴²⁴

La trascendencia de las investigaciones a cargo del CJF radica en que constituyen la inteligencia del órgano judicial para discernir si efectivamente han tenido lugar actos u omisiones que constituyan una falta administrativa e identificar si, en su caso, un servidor público del PJF intervino en su realización.

El objeto de las investigaciones disciplinarias, según la Corte Constitucional de Colombia, consiste en verificar la ocurrencia de las conductas denunciadas; determinar si son constitutivas de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometieron, el perjuicio causado y la responsabilidad del investigado.⁴²⁵

⁴²³ Real Academia Española de la Lengua, definición de eficacia, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=eficacia> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴²⁴ La fracción XXXVI del artículo 81 de la LOPJF dispone como atribución del CJF: “Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio consejo; de los tribunales de circuito, que para el caso de que se trate de tribunales colegiados, deberá considerar las grabaciones que se encuentren documentadas de las sesiones en que resuelvan los juicios o recursos promovidos ante ellos; y juzgados de distrito; todo ello en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el consejo dicte en materia disciplinaria”.

⁴²⁵ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-036-03. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-036-03.htm> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

El desarrollo de las investigaciones disciplinarias constituye una facultad que los órganos competentes del CJF pueden poner en marcha a efecto de esclarecer las conductas probablemente constitutivas de responsabilidad administrativa.⁴²⁶

El Acuerdo General Disciplinario es la norma reglamentaria que detalla las características y etapas concernientes a las investigaciones que normalmente ejecuta el CJF. Si bien esa norma no es exhaustiva en muchos aspectos, sí menciona, entre otras cuestiones, las siguientes:

1. Los órganos encargados de ordenar el inicio de las investigaciones y los responsables de su ejecución; asimismo, el plazo en que se deberán desahogar (seis meses o menos de acuerdo con los términos de prescripción) y la obligación de los servidores públicos judiciales para colaborar con los requerimientos de información o documentación que se les haga con motivo de las investigaciones emprendidas por el CJF.
2. Que las investigaciones pueden hacerse antes o durante la tramitación de un procedimiento disciplinario y que la orden de investigar deberá expresar las circunstancias que la justifiquen; es decir, estatuye que deberán indicarse las razones o motivos por los cuales se inicien las indagatorias correspondientes.⁴²⁷
3. Que el órgano que decretó el inicio de la investigación o el encargado de su trámite podrán ordenar la práctica de todas aquellas actuaciones y diligencias que sean conducentes para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación sin más limitación que lo señalado en las disposiciones aplicables, previendo la posibilidad (no la obligación) de que el servidor público involucrado pueda imponerse del contenido de las actuaciones y allegar medios de convicción y que el promovente pueda (no deba) aportar al órgano encargado, información y medios de prueba (el cual podrá desestimarlas).
4. La potestad del encargado de la investigación para tomar las medidas necesarias a fin de preservar la materia de la investigación y conocer a los involucrados y testigos de los hechos, evitar que éstos se sigan cometiendo y, en general, para facilitar la realización de las indagaciones.
5. Que al finalizar la investigación o vencido el plazo concedido, se debe emitir un proyecto de dictamen a consideración del órgano que decretó la investigación con los resultados de la misma.

⁴²⁶ Artículo 121 del Acuerdo General Disciplinario.

⁴²⁷ *Ibidem*, artículos 121-124.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, en el ámbito práctico de las investigaciones del CJF hay una problemática que es necesario revisar para proponer las medidas y acciones que contribuyan a su solución.

Debemos precisar que esa problemática no es exclusiva de las investigaciones disciplinarias, sino que también ocurre en materia penal; sin embargo, en este último caso, dada la antigua y amplia tradición en dogmática penal, ya se han implementado mecanismos para solventar los efectos negativos de la problemática que habremos de analizar.

En tal virtud, atendiendo a que las investigaciones penales y disciplinarias aspiran a identificar científicamente la comisión de ilícitos o faltas administrativas, pero el recorrido, la experiencia histórica y los avances son mayores en materia penal, en algunas ocasiones acudiremos comparativamente a ella para presentar algunas oportunidades de mejora en las indagaciones disciplinarias del CJF, siempre que el contexto y las características del régimen disciplinario judicial así lo permitan.

Ahora bien, entrando en materia, desde nuestro punto de vista algunos de los problemas más importantes que afronta el CJF en torno a las investigaciones disciplinarias a su cargo son:

1. Multiplicidad e indeterminación de los órganos competentes para investigar.
2. Inexistencia de líneas, técnicas de investigación y de una teoría del caso.
3. Escasa capacitación de los servidores públicos que investigan.
4. Carencia de estudios profesionales y especializados para atender los asuntos de mayor incidencia o gravedad.
5. Imprecisión de los derechos del investigado.

Veamos a continuación la problemática de referencia, así como algunas propuestas para su solución:

1. Multiplicidad e indeterminación de los órganos competentes para investigar

Un primer problema que surge dentro de las investigaciones a cargo del CJF es la multiplicidad e indeterminación que existe respecto a los órganos competentes para su ejecución.

Como vimos en el capítulo precedente al analizar la forma en que se organiza el CJF para la planeación, ejecución y evaluación de las actividades disciplinarias, son numerosas las instancias que intervienen en esta materia,

con facultades esencialmente similares que les son reconocidas por el Acuerdo General Disciplinario y con excepciones a las mismas competencias que les son precisadas en dicha normatividad.

Nos parece que la multiplicidad de órganos con competencia para investigar no es la más adecuada en cuestiones de certeza de los sujetos involucrados en las investigaciones; tampoco en la economía de los recursos humanos, materiales y tecnológicos destinados a la disciplina judicial ni respecto a la homogeneidad de los criterios y posibles técnicas de investigación que deben orientar el rumbo de las indagatorias disciplinarias.

Un modelo de organización jerarquizado verticalmente como lo es el del CJF, para ser racional, eficiente y eficaz requiere realizar ajustes que eliminen la duplicidad de funciones y los niveles jerárquicos innecesarios, lo cual no ocurre con el modelo actual de organización y distribución de funciones de investigación.⁴²⁸

El diseño actual distribuye la ejecución de las investigaciones en múltiples órganos, con lo cual —a nuestra manera de ver las cosas— dificulta la uniformidad de métodos de trabajo y la posible construcción de una teoría de la investigación, que tan indispensable resulta para conocer —a fondo y con eficiencia— los casos disciplinarios sometidos a su consideración.

Creemos que la multiplicidad y dispersión de órganos competentes para investigar da pie a una red compleja de actores con intereses propios, que intervienen en la función de indagación de hechos presuntamente constitutivos de falta administrativa pretendiendo obtener resultados satisfactorios, pero sin un orden de intervención definido.

La complejidad que representa contar con múltiples órganos que pueden efectuar las mismas tareas de investigación, pero sin un procedimiento definido en la ley ni una estrategia institucional, se maximiza en el caso del CJF, en virtud de que tanto su presidente como el Pleno, la Comisión de Disciplina y la Contraloría del PJF pueden ordenar el inicio de las indagaciones pertinentes, pero a la vez, y según un reparto competencial abigarrado y confuso, algunos de esos órganos son también competentes para su trámite, e incluso para dictar la resolución respectiva.⁴²⁹

⁴²⁸ Secretaría de la Función Pública, *La Modernización de la Organización Gubernamental*, XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, México, SFP, 2014, p. 20. Disponible en: <http://www.24cumbreiberoamericana.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/La-Modernizaci%C3%B3n-de-la-Organizaci%C3%B3n-Gubernamental.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴²⁹ Sugerimos la consulta de los artículos 105, 107-110, 121 y 122, entre otros numerales que conforman la distribución competencial en esta materia, en el Acuerdo General Disciplinario.

Ahora bien, a lo precedente debemos sumarle la potestad legal y reglamentaria que concede la LOPJF y el Acuerdo General Disciplinario al Pleno del CJF y otras autoridades disciplinarias para que integren comités de investigación o designen un órgano auxiliar instructor para tales tareas, todo lo cual, a nuestra consideración, en lugar de sumar a favor del buen desarrollo de las investigaciones, altera la certeza que debe existir en un reparto óptimo de competencias y alarga los procedimientos, máxime en aquellos casos en que —como la misma normatividad lo permite— intervienen dos o más de los órganos competentes en una misma investigación.⁴³⁰

Como podemos entender, la organización y reparto de competencias de investigación en el CJF adolece de una estructuración formalizada de niveles de autoridad y de su institucionalización, todo lo cual provoca que las interacciones de las áreas competentes se desarrollen entre los polos de cooperación y conflicto.⁴³¹

Cada área, órgano o unidad de trabajo, desde el momento en que inicia sus funciones, es natural que vaya construyendo su propia dinámica, se enfrenta a su particular contexto y constituye su estructura y cultura interna.⁴³² Es así que al interior del CJF cada entidad posee características distintas en cuanto al número de servidores públicos adscritos, las cargas de trabajo, las formas de integración de expedientes y, en general, el desarrollo de las actividades de investigación, por lo que, como es lógico suponer, arrojan resultados disímiles en cuanto a prontitud y exhaustividad de las mismas.

Opinamos que, para el caso del CJF, es indispensable un esfuerzo de reforma organizativa que, partiendo de un objetivo definido, analice la complejidad de la red de trabajo actual, valorando la preparación de los actores presentes, así como sus intereses, resultados y posibilidades de trabajo conjunto en pro de las metas disciplinarias institucionales.

Existe toda una teoría organizacional, que sería válido analizar por parte del CJF a efecto de conocer las distintas formas y modalidades en que los órganos competentes para intervenir en las investigaciones (con funciones de decisión y ejecución) pueden reorganizarse para obtener resultados posi-

⁴³⁰ Artículos 81, fracción XXXVII, y 102, de la LOPJ, así como 122, segundo párrafo, del Acuerdo General Disciplinario, entre otros numerales que versan sobre estas mismas facultades.

⁴³¹ Castillo, Arturo del, “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores”, en Arellano, David *et al.*, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 381.

⁴³² Arellano, David y Cabrero, Enrique, “Introducción”, en Arellano *et al.*, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, *cit.*, p. 13.

tivos que satisfagan la lógica de los requerimientos internos (institucionales) y externos (sociales).⁴³³

En nuestra concepción, el CJF, entendido como una unidad organizada, debe efectuar cambios fundamentales en su estructura orgánica y en su cultura laboral, teniendo como fin la eficacia y la eficiencia de las investigaciones disciplinarias.⁴³⁴ Entre los rubros que el cambio organizacional debe comprender estarían:

- La delimitación de forma más precisa de las facultades de investigación correspondientes a cada área.
- La concentración de los múltiples órganos competentes para investigar las responsabilidades administrativas en una sola entidad con departamentos especializados en actividades de inteligencia disciplinaria al interior del CJF.
- La consecuente unificación de las líneas de mando que tienen que ver con las actividades de investigación en el CJF, buscando homologar las prácticas y procedimientos de investigación hoy existentes.
- La posibilidad de crear esos departamentos o unidades dependientes del órgano investigador, repartidas en un número determinado de regiones en el país, que le den cercanía al lugar de realización de los hechos que se investigan y celeridad y prontitud a las indagaciones correspondientes, lo cual significaría retirarle a magistrados y jueces su papel de órganos auxiliares en las investigaciones, a fin de que puedan dedicarse plenamente a su actividad jurisdiccional, y la cuestión de control disciplinario quede en manos de áreas expertas en tal ámbito.
- La supresión de algunas de las excepciones competenciales previstas en el Acuerdo General Disciplinario, que hoy en día restan certidumbre jurídica al interior y exterior de la institución judicial.
- La creación de un departamento temporal encargado de la revisión de los criterios disciplinarios vigentes, las posibles técnicas de indagación existentes, las probables líneas de investigación abiertas y el resto

⁴³³ A este respecto sugerimos las obras siguientes: Arellano, D., *Gestión y planeación estratégica de organizaciones mexicanas. Un énfasis en el sector público*, México, 1990; Clegg, S., *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage, 1990; Dávila, Carlos, *Teorías organizacionales y administración*, Bogotá, McGraw-Hill, 1985; Parsons, T., "A Social Approach to the Theory of Organizations", *Structure and Processes in Modern Societies*, Glencoe, Free Press, 1964.

⁴³⁴ Acerca de los cambios organizacionales telecológicos o dirigidos a fines concretos se sugiere: Grupo de Investigación AdGeO, *Determinantes del análisis y diseño organizacional*, AdGeO, 2009, disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/840/indice.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

de las prácticas comunes en la integración de las investigaciones, para su valoración ante el Pleno del CJF, a fin de determinar el rumbo de las políticas disciplinarias y fijar las directrices de investigación pertinentes en los asuntos de mayor relevancia o de impacto social.

2. *Inexistencia de líneas, técnicas de investigación y de una teoría del caso*

Un segundo aspecto sobre el que deseamos pronunciarnos, es el correspondiente a la falta de un manejo de líneas, técnicas de investigación y de una teoría del caso por parte del CJF en los asuntos que son hechos de su conocimiento, como probablemente constitutivos de falta administrativa.

Como bien podrá comprenderse, el ejercicio de la facultad disciplinaria en el CJF requiere de excelencia y profesionalismo en su desarrollo, lo cual se puede conseguir mediante el requerimiento de un alto grado de capacidad técnica, pericia y experiencia en la indagación de hechos.

Desde nuestra concepción, de manera semejante a como ocurre en las investigaciones del ámbito penal, las investigaciones administrativas que efectúa el CJF deberían seguir un método y niveles de interpretación de los hechos infractores investigados. Sin embargo, en la práctica, éstas se caracterizan por ser más bien actividades administrativas que no tienen un método u orientación definidos.

Las investigaciones del CJF se realizan a través de diversas diligencias, que —en nuestra opinión— tienen como finalidad integrar un expediente que a la postre justifique el inicio de un procedimiento disciplinario; sin embargo, esto se hace sin una técnica que permita, de acuerdo con una metodología particular, establecer una línea de investigación y una teoría del caso que dirija la recopilación prioritaria del material útil para la dilucidación de los hechos investigados, y no sólo incorporar al expediente informes y pruebas documentales, que en muchas ocasiones pudieran no representar utilidad alguna.

De forma similar a lo que ocurre en el ámbito del Ministerio Público, en la integración de los expedientes de investigación en el CJF se practican audiencias y se solicita información; pero —según nos parece— no en todos los casos puede sostenerse la cabal utilidad de las mismas para conseguir el objetivo primordial de la investigación; es decir, la comprobación de que tuvo lugar la conducta infractora y la probable responsabilidad de los servidores públicos judiciales.⁴³⁵

⁴³⁵ Magaloni Kerpel, Ana Laura, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, documento de trabajo núm. 42, México, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2009, *passim*.

En el caso que nos ocupa, las diligencias y el acopio de información por parte de las distintas áreas del propio CJF se hace de acuerdo con lo que podríamos llamar *criterio o lógica* del encargado de la investigación, quien procura seguir los pasos que se dieron en asuntos semejantes resueltos con anterioridad, más que conforme a un método o técnica orientados a concretar una tesis del caso que tenga sentido y pueda ser probada jurídicamente.

Según nuestro enfoque, tal como sucede con las técnicas criminológicas modernas, especializadas en comprender a fondo todos los elementos que intervienen en el hecho delictivo, en la investigación disciplinaria que llevan a cabo los órganos competentes del CJF deberían existir métodos de interpretación que permitan entender las conductas, los sujetos y el contexto general en el que se da la falta.⁴³⁶

Una dispraxis en las investigaciones disciplinarias se podría generar o producir —como ocasionalmente acontece en el ámbito procedimental penal— si se llegaran a permitir fallas en las técnicas e hipótesis de investigación, o en caso de desinterés en la correcta integración de las investigaciones.⁴³⁷

De manera particular, si no se cuenta con un estudio especializado del caso que se investiga, que abarque el perfeccionamiento o la demostración técnico-científica del camino que siguió el servidor público involucrado en la falta administrativa (o de lo que en materia penal se conoce como *iter criminis*), no se estará haciendo una adecuada o apropiada investigación.⁴³⁸

Es necesario precisar que para perfeccionar las investigaciones en el CJF hace falta más que la práctica de diligencias —con independencia de si son ratificaciones, testimonios, prevenciones, periciales, etcétera—; se requiere conocer la investigación que se habrá de realizar (exploratoria, descriptiva o experimental),⁴³⁹ y seguir una serie de pautas metodológicas que permitan concretar una investigación científica y eficaz, como son los siguientes:⁴⁴⁰

1. *Observación.* En esta primera etapa el investigador puede hacer contacto con el asunto que le es planteado, y obtener de la lectura de

⁴³⁶ Sobre la noción de criminología, sus métodos y técnicas de interpretación, se sugiere, Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, México, Porrúa, 1991, pp. 46 y ss.

⁴³⁷ Carmona Sánchez, Pedro Pablo, “Dispraxis en la investigación criminal”, en Cano Valle, Fernando *et al.* (coords.), *Dispraxis*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 233.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 234.

⁴³⁹ Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, “Introducción a la metodología de la investigación criminal”, *Manual básico de formación para el agente del Ministerio Público*, México, PGJDF-IFPPGJDF-UBIJUS, 2010, t. I, p. 318.

⁴⁴⁰ Guillén López, Germán, *La investigación criminal en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 9 y 10.

aquellas constancias que obren en su poder, la información que le resulte de utilidad para conocer en términos generales los hechos que constituyen el punto central del caso que estudia. La acción de la observación se puede considerar como una información sistemática, dirigida hacia un objetivo firme y definido, consistente en conocer los acontecimientos relevantes para la investigación.

2. *Planteamiento del problema.* Se ciñe a interrogantes establecidas de los hechos, fenómenos u objetos observados. El investigador, en su empeño por reconocer lo que observa, se hace cuestionamientos a fin de plantear objetivamente el problema (¿qué sucedió?, ¿quién lo cometió?, ¿cuándo se cometió?, ¿dónde se cometió?, ¿cómo se cometió?, ¿con qué se cometió?, ¿por qué se cometió?).
3. *Formulación de hipótesis.* La respuesta a las preguntas del planteamiento del problema es una explicación condicional que busca inferir el desarrollo del hecho ocurrido. Cada pregunta del planteamiento del problema puede tener varias respuestas, que son las hipótesis, y estas respuestas son simplemente probables porque tendrán que ser verificadas dentro de la investigación y acreditarse (o no) con los medios probatorios con que se cuente.
4. *Experimentación.* Es el proceso de reproducir —o provocar—, premeditadamente, las ocasiones que sea necesario —y siempre que sea posible—, los hechos o fenómenos a estudio, con objeto de observarlos, comprenderlos y coordinarlos con las experiencias y con las hipótesis establecidas. En el caso particular de las investigaciones sobre la disciplina en el PJF, pensamos que comprende la valoración de las diligencias y constancias de autos, a efecto de verificar —estableciendo una teoría del caso— que se compruebe la realización de una falta administrativa y la probable responsabilidad de un servidor público judicial.
5. *La teoría.* Es el resultado final de la investigación de la falta o delito. Se dice que se arriba correctamente a esta etapa cuando se llevaron a cabo las cuatro anteriores; es hasta esta etapa cuando se puede afirmar que probablemente ocurrió tal o cual cosa respecto de la investigación que se efectuó.

Ahora bien, para los trabajos de investigación disciplinaria en el CJF resulta indispensable una teoría del caso,⁴⁴¹ la cual, además de significar una

⁴⁴¹ La explicación de un caso determinado a través de sus hechos, sus medios de prueba y su fundamento jurídico, relacionados entre sí, es lo que se conoce como teoría del caso.

metodología de trabajo y una manera estratégica de plantear las investigaciones, conformaría el núcleo de las acusaciones disciplinarias con base en la correspondencia entre la hipótesis fáctica, probatoria y jurídica dentro de un todo coherente y creíble.⁴⁴²

La teoría del caso viene a ser, en este sentido, el último resultado de las tareas planteadas en el programa metodológico de investigación, y se elabora a partir del conocimiento de los hechos, la evidencia allegada y sus inferencias, así como los tipos disciplinarios que resulten aplicables.⁴⁴³

La teoría del caso, según lo que hemos mencionado, permite a la autoridad que investiga, plantear hipótesis, que habrán de irse corroborando durante el desarrollo de su trabajo; en este tenor, brinda un soporte teórico y una guía en su actuación, y a la vez permite robustecer y eficientar su desempeño.

Sin embargo, la teoría del caso no es exclusiva de la autoridad investigadora, sino que también puede ser elaborada por el sujeto investigado, quien se encuentra en posibilidad de plantear jurídica y racionalmente —a través de un método ordenado y coherente— los hechos materia de escrutinio, desvirtuándolos mediante los mecanismos de prueba existentes.

Es así que la doctrina reconoce que la teoría del caso puede ser aplicada tanto por la parte acusadora como por el sujeto denunciado, de tal manera que la teoría del caso viene a ser el planteamiento metodológico que tanto la autoridad como el investigado deben realizar desde el primer momento en que toman conocimiento de los hechos, con la finalidad de dotar de un sólo sentido, significado u orientación a los hechos, a las normas jurídicas —sustantivas y procesales—, así como al material probatorio existente.⁴⁴⁴

Así, la teoría del caso trae consigo un doble beneficio; por una parte, coadyuva a que la autoridad conforme una metodología que le permita realizar investigaciones más ordenadas, lógicas y eficientes y, por otra parte, se constituye en un elemento garantista para el sujeto involucrado, quien a partir de la teoría del caso planteada por el ente investigador puede esgri-

Cfr. *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, SCJN, CJE, PJE, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2011, p. 303.

⁴⁴² Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio)*, ONUMJERES, OACNUDH, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericano-DeInvestigacion.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁴³ *Idem*.

⁴⁴⁴ Benavente, Chorres H., *La aplicación de la teoría del caso y la teoría del delito en el proceso penal acusatorio y oral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2011, p. 33.

mir una estrategia metodológica de defensa, construida desde una hipótesis inicial y sustentada en los elementos fundamentales que hemos referido (fácticos, probatorios y jurídicos).⁴⁴⁵

La propia SCJN ha sostenido, con respecto al tema que nos ocupa, que tanto la autoridad que investiga como el sujeto investigado (y dado el caso su defensor) deben exponer su versión de los hechos con base en los datos que cada uno de ellos aporte, conformando su propia teoría del caso, la cual puede entenderse como la idea central o conjunto de hechos sobre los que versará la participación de cada parte, a efecto de explicarlos y determinar su relevancia, dotándolos de consistencia argumentativa para establecer la hipótesis procesal que pretende demostrarse y que sustentará la resolución de la autoridad decisora.⁴⁴⁶

En estas condiciones, si el CJF adoptara una teoría del caso para sus investigaciones, redundaría en mayores certezas a los sujetos involucrados, quienes podrían conocer con claridad y suficiencia la acusación y escoger el tipo de defensa técnica a exponer.⁴⁴⁷

Incluso la Corte Constitucional colombiana ha abordado el aspecto garantista de la teoría del caso, señalando que una vez estructurado y escogido el tipo de defensa se convierte en una garantía de rango constitucional, que no puede orbitar en el plano meramente formal, sino que se debe materializar en términos constitucionales, y también de las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

⁴⁴⁵ Rodríguez León, Harold y Rondón Garzón, Angelo Giovanni, *La teoría del caso frente al derecho de defensa en sistema acusatorio colombiano (sic)*, Bogotá, repositorio institucional de la Universidad Militar de Nueva Granada, *passim*, disponible en: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9325/2/RodriguezLeonHarold2012.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, p. 291, con rubro: “Sistema procesal penal acusatorio. Teoría del caso”. La misma tesis nos deja comprender que la teoría del caso se basa en la capacidad argumentativa para sostener que está acreditado un hecho que la ley señala como delito o falta administrativa y la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o haya participado en su comisión, o bien que existe alguna excluyente de responsabilidad o la destrucción de la proposición que se realiza contra el imputado y que desvirtúa las evidencias en que se apoya.

⁴⁴⁷ Entre las modalidades de defensa técnica destacan —por su amplio desarrollo doctrinario— las tres siguientes: 1) la defensa directa, en la cual el abogado plantea una postura con fundamento en la prueba positiva, y con base en ella despliega sus argumentos; 2) la defensa indirecta, en donde el abogado cuestiona las pruebas de la acusación para desestimar su valor y mostrar la falta de solidez, sin aportar nuevos elementos de juicio, y 3) la defensa por excepciones, en donde el reproche está centrado en las deficiencias de orden procesal relacionadas con la acción, los actos o las personas que intervienen en el procedimiento. *Cf.* Rodríguez León y Rondón Garzón, *La teoría del caso frente al derecho de defensa en sistema acusatorio colombiano (sic)*, *cit.*, rubro 2.1.

Además, la defensa técnica debe reunir tres características esenciales: la intangibilidad, relacionada con la condición de irrenunciable; la materialidad, que quiere decir que no puede entenderse garantizada por la sola existencia nominal de un defensor profesional del derecho, sino que se requieren actos positivos de gestión defensiva y, por último, la permanencia, que conlleva a que el ejercicio de la defensa debe ser garantizado en todo el trámite procesal sin ninguna clase de limitaciones.⁴⁴⁸

Resumidamente, una forma de superar los retos que hoy enfrenta el CJF en materia de investigación disciplinaria sería la implementación de una teoría del caso, que podría incidir positivamente en la profesionalización de los trabajos de investigación que cotidianamente se desarrollan, y a la par significaría la posibilidad de un mayor nivel de certeza y calidad en la defensa técnica de los sujetos involucrados.

Para alcanzar el óptimo funcionamiento en la aplicación de una teoría del caso en sede judicial, resultaría importante no perder de vista la necesidad de procurar determinadas condiciones que así lo permitan, como serían:⁴⁴⁹

- *Sencillez*. Los hechos materia de la investigación deberán exponerse con claridad; su vinculación con el material probatorio deberá exponerse de manera accesible y sin redundancias.
- *Lógica*. Deberá procurarse guardar armonía y coherencia en la investigación de los hechos, que inicialmente permita un acercamiento general, y posteriormente especializado de los mismos, deduciendo o infiriendo las consecuencias jurídicas que de ellos se generan.
- *Suficiencia jurídica*. Todo el razonamiento jurídico debe fundarse en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, argumentando lógica y pormenorizadamente los motivos por los cuales se considera que la conducta investigada encuadra en los tipos administrativos y le es reprochable al sujeto investigado.
- *Flexibilidad*. La construcción de la teoría del caso debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse o comprender los posibles desarrollos de la investigación y/o posterior procedimiento disciplinario

⁴⁴⁸ Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: C-836 de 2002, C-451 de 2003 y C-069 de 2009. Disponibles en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-836-02>; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-451-03.htm>, y <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-069-09.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁴⁹ Bardales Lozano, Erika, *Guía para el estudio de la reforma penal en México*, México, Magister, 2009, p. 120.

sin cambiar radicalmente, porque el cambio de teoría del caso provocaría incertidumbre y falta de credibilidad.

Adicionalmente, según se ha señalado,⁴⁵⁰ una buena teoría del caso es aquella que posee las cualidades siguientes:

- Una hipótesis sencilla sobre los hechos y una adecuación típica lo más apegada a los mismos, sin elaborados razonamientos fácticos o dogmáticos.
- Credibilidad por su alta posibilidad de acaecimiento —es decir, que el hecho hubiera ocurrido de la manera planteada—.
- Lógica en su formulación y congruencia en la explicación de la mayor cantidad de hechos que la sustenten.

Como consecuencia de lo anterior, creemos que una teoría del caso aplicada al ámbito de las investigaciones en el CJF conllevaría a una gestión profesional exitosa que permitiría a las autoridades disciplinarias, controlar eficaz y coherentemente las diligencias y actividades que componen las investigaciones a su cargo.⁴⁵¹

Además, pensamos que la teoría del caso coadyuvaría en el ahorro de recursos humanos y materiales de la institución al practicarse diligencias verdaderamente útiles y relevantes, aunado a que facilitaría la resolución de asuntos complejos que requieren estrategias de investigación robustas.⁴⁵²

Finalmente,⁴⁵³ en nuestra opinión, la implementación de una teoría del caso significaría un rediseño en la forma de trabajo institucional del CJF, al dotar a las investigaciones de una mayor precisión, homologando los criterios disciplinarios, dando celeridad al desahogo de las indagaciones y es-

⁴⁵⁰ Guillén López, *La investigación criminal en el sistema penal acusatorio*, cit., p. 32.

⁴⁵¹ Casarez Zazueta, Olga Fernanda y Guillén López, Germán, “Teoría del caso en el sistema penal acusatorio”, en Gálvez Esparza, María Elena *et al.* (coords.), *Memorias del V Coloquio Tendencias Actuales del Derecho*, Sonora, Academia Jurídica Formativa, Universidad de Sonora, 2012, rubro IV, disponible en: http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/derechoconstitucional/CAZAREZ_OLGA_Y_GERMAN_GUILLEN.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁵² Magaloni Kerpel, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, cit., p. 15.

⁴⁵³ Para el lector interesado en abundar sobre el conocimiento de la teoría del caso sugerimos: Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Acusatorio, *Técnicas del proceso oral en el sistema penal acusatorio colombiano. Manual general para operadores jurídicos*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, 2005, pp. 101-114.

pecializando la práctica cotidiana en la que se carece de medios científicos de investigación, ya que la casi totalidad de los casos se limitan a recabar documentos o informes y apoyarse en los argumentos y escritos de los involucrados.⁴⁵⁴

3. *Escasa capacitación de los servidores públicos que investigan*

Un reto más que debe asumir y solventar positivamente el CJF en relación con las investigaciones disciplinarias es el consistente en la baja capacitación y/o profesionalización del personal responsable de dichas investigaciones.

Al igual que acontece en las investigaciones criminales, para el éxito de las investigaciones disciplinarias en el CJF se debe contar con un profesional —o grupo de profesionales— que cuente con un perfil idóneo —y de ser posible, con un buen nivel de experiencia y especialización—, que posibilite la plena eficacia tanto de las verificaciones en el lugar en que aconteció la infracción (lo cual permite establecer los hechos, así como ubicar y recolectar los elementos materiales de prueba) como de la investigación técnica o científica de la falta administrativa en cualquiera de sus adecuaciones típicas.⁴⁵⁵

Sin embargo, nos parece que en los últimos años, algunos de los servidores públicos que investigan la realización de faltas administrativas en el ámbito de competencia del CJF han carecido de la necesaria especialización para atender la materia disciplinaria, y —como algunos de ellos afirmaron en las entrevistas realizadas— al momento de su ingreso al área competente no contaban con experiencia previa en investigaciones, sino sólo con preparación académica, acreditada con título y cédula en alguna carrera profesional (no necesariamente en derecho), lo cual —desde nuestra mirada— resulta insuficiente para tramitar y resolver con excelencia y profesionalismo los asuntos que cotidianamente se investigan, y por ende, también aquellos otros asuntos de mayor incidencia o que afectan más gravemente la función judicial.

Una de las dispraxis en las investigaciones disciplinarias del CJF podría darse dado el incompleto perfil de los agentes que investigan los hechos administrativos que se denuncian, lo que traería como consecuencia una indagación de hechos de baja calidad.

⁴⁵⁴ Sobre este aspecto confróntese Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 132.

⁴⁵⁵ Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Acusatorio, *cit.*, p. 15.

Actualmente, los investigadores tanto en el ámbito penal como en la materia disciplinaria deben poseer una buena preparación académica, un adiestramiento técnico o una capacitación o profesionalización, así como contar con bases o conocimientos sociológicos y un trato respetuoso con cada una de las personas con las que va a conformar su investigación; esto es, una muy objetiva cooperación tanto hacia los denunciantes, testigos y todos aquellos que se encuentren directa o indirectamente involucrados con el hecho(s) que se investiga, ya que en su conjunto y su resultado representan valiosas fuentes de información que permiten acreditar o resolver correctamente el esclarecimiento del suceso investigado.⁴⁵⁶

El nombramiento o la designación de quienes han de conocer de las investigaciones a cargo del CJF tiene trascendencia en el resultado de las mismas, ya que la selección de una persona capaz, preparada, actualizada y especializada teórica y prácticamente en el ámbito disciplinario redundaría en la posibilidad de desarrollar investigaciones altamente calificadas, mediante el uso de un método científico de averiguación y comprobación de hechos que supere la práctica usual de allegarse documentos sin orden, sin orientación y sin fines concretos.

Y es que la investigación no es una labor asequible a cualquier profesionista, sino que debe ser llevada a cabo por un investigador que cuente con una capacidad y formación profesional técnico-científica completa, con las dotes necesarias para su realización, integración o perfeccionamiento. El investigador debe ser observador, sagaz, minucioso, paciente, con buena memoria, ordenado, intuitivo, discreto y perseverante.⁴⁵⁷

Nos parece que el CJF debe darle mayor importancia al ejercicio de la actividad investigadora; una manera de lograrlo sería incorporando el perfil de investigador a su cuerpo de servidores públicos y dotarlos de competencias especiales en indagación disciplinaria.

En la práctica, quienes tienen a su cargo la tramitación de las investigaciones en el CJF cuentan con un nombramiento de analista, jefe de departamento, subdirector o director de área; es decir, cargos genéricos que no son exclusivos del área de investigación, sino que están diseñados para poder adscribirse a cualquier unidad o departamento del CJF, sin importar si las actividades de esa diversa entidad están relacionadas con la disciplina institucional o no, por lo que crear el perfil de investigador, con requisitos técnicos y formativos especializados en disciplina judicial, podría ser oportuno considerando la importancia de tales actividades en el CJF.

⁴⁵⁶ Carmona Sánchez, “Dispraxis en la investigación criminal”, *cit.*, p. 244.

⁴⁵⁷ Vélez Ángel, Ángel, *Investigación criminal*, 2a. ed., Bogotá, Temis, 1982.

La deficiente preparación y capacitación que acontece en el ámbito penal respecto a los agentes del Ministerio Público y los cuerpos de policía —al menos así se venía sosteniendo hasta hace algunos años—,⁴⁵⁸ podría afectar de alguna forma el ámbito de la investigación disciplinaria en el CJF (y nos atreveríamos a sostener que a todas las entidades de investigación disciplinaria del PJF), si llegan a subsistir algunas insuficiencias técnicas y profesionales que impedirían que los investigadores cuenten con una formación y capacitación de excelencia, lo que generaría que las investigaciones disciplinarias fueran incompletas y no reunieran los elementos indispensables para la comprobación de las faltas y la probable participación de los sujetos disciplinados.

Una mejor capacitación y formación profesional reduciría las posibilidades de que los operadores jurídicos que conocen las investigaciones disciplinarias se vieran influidos negativamente por presiones o injerencias internas o externas. Estas influencias negativas —en opinión de uno de nuestros sujetos entrevistados— pudieran acontecer en el ámbito disciplinario judicial y conllevarían al archivo de los asuntos, sobre todo si estuviera involucrado un servidor público que ejerciera un nivel importante en la estructura del CJF (por ejemplo, director general).

La capacitación constante en los conocimientos jurídicos por parte del servidor público judicial que conoce de las investigaciones acarrearía enormes ventajas, ya que sus decisiones y acciones responderían efectiva y correctamente a los requerimientos del derecho, sobre todo en una tarea sumamente difícil de concretar como es la adecuación a los genéricos tipos administrativos previstos en la ley.⁴⁵⁹

Por añadidura, la preparación y actualización constante en materia disciplinaria le permitirían al operador jurídico tener una mejor noción del contexto y problemas a los que se enfrenta cotidianamente, lo cual redundaría en la posibilidad de proponer mejores soluciones en los asuntos a su cargo.⁴⁶⁰

Una especialización disciplinaria significaría abundar en el pleno conocimiento de las técnicas científicas de investigación que con éxito se emplean en el terreno penal internacional, tomando lo mejor de ellas para las investigaciones disciplinarias, pero no sólo eso, sino que constituiría también dos grandes oportunidades:

⁴⁵⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 156.

⁴⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, CIDH, OEA, 2013, p. 61.

⁴⁶⁰ Saldaña Serrano, *Ética judicial...*, cit., pp. 98 y 99.

La primera de ellas, consistente en que los investigadores se identificarían con las políticas disciplinarias que vaya dictando el Pleno del CJF para el combate a la indisciplina judicial, asumiendo como propias dichas políticas y haciéndolas congruentes con las medidas y acciones que procedimentalmente ocupan en su labor diaria, y

La segunda de ellas sería restar los márgenes de discrecionalidad (y disminuir la posibilidad de arbitrariedad), con el estudio detallado y profundo —del sentido y alcance— tanto de las normas jurídicas aplicables como de los criterios disciplinarios que desde hace algunos años viene formulando el CJF, todo lo cual resultaría en un mejor trabajo de investigación y, desde luego, en mayor certeza para los sujetos involucrados en las mismas.

El CJF requiere, además del rediseño en sus investigaciones, contar con investigadores expertos (no designados discrecionalmente, sino seleccionados de un catálogo de servidores públicos especializados), que hayan sido capacitados para la indagación de hechos infractores de la normatividad vigente mediante una metodología científica y no desarrollen su trabajo a través de la intuición.

En este sentido, nos parece necesario fortalecer la planeación y el control de los recursos humanos en el ámbito de la investigación, a efecto de superar los actuales niveles de especialización disciplinaria, preparando —mediante la intervención del Instituto de la Judicatura Federal— una nueva y más sólida formación de los investigadores, alineada con los objetivos, metas estratégicas, políticas y criterios institucionales;⁴⁶¹ estableciendo, incluso, la elaboración de estudios de prospectiva en materia de recursos humanos, profesionalización y organización en el entorno de la investigación disciplinaria.

Por último, y con relación al tema del perfil de un buen investigador disciplinario, podemos señalar algunas de las múltiples competencias que podrían considerarse para su conformación; entre ellas queremos destacar —por su importancia— las siguientes:⁴⁶²

- *Cognitiva*. Para conocer los fenómenos sociojurídicos mediante la comprensión de las normas, los principios, valores y políticas, el planteamiento de problemas, la conceptualización del conocimiento práctico y la observación experimental.

⁴⁶¹ Secretaría de la Función Pública, *La modernización de la organización gubernamental...*, cit., apartado III, rubro: C. Prospectiva organizacional.

⁴⁶² Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Oralidad en el Proceso Penal, *Técnicas del juicio oral en el sistema penal colombiano. Guía del docente*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, 2003, pp. 24 y 25.

- *Investigativa*. Para plantear interrogantes sobre los hechos y el derecho; determinar los hechos relevantes jurídicamente; formular hipótesis sobre su imbricación; recopilar y producir información para verificar la hipótesis y validarla para formular argumentos, teorías o conceptos generales.
- *Interpretativa*. Para determinar el significado, alcance, sentido o valor de las normas, frente a las situaciones fácticas concretas a que dichas normas deben aplicarse.
- *Argumentativa*. Para determinar una proposición, teoría o conclusión; reunir los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que las sustentan y clarificar y evaluar organizadamente los medios de prueba.
- *Comunicativa oral y escrita*. Para dar a conocer de manera clara, exacta, relevante, profunda, amplia, coherente, lógica y persuasiva las ideas y argumentos; interrogar y objetar e intervenir asertivamente en los debates sin improvisar.
- *Sistémica*. Para analizar y sintetizar dinámicamente las interacciones entre los elementos constitutivos de una situación o fenómeno, a partir de la aplicación de reglas y principios.
- *Planificadora*. Para organizar el pensamiento y unir los hechos, el derecho y los argumentos; planificar y desarrollar las actividades prácticas; visualizar y ejecutar las actuaciones administrativas, y estructurar y dar forma coherente al discurso jurídico.
- *Axiológica*. Para actuar, argumentar y razonar éticamente, conforme a los valores sociales y los principios generales del derecho, inmersos en toda norma sujeta a un discurso jurídico.
- *De liderazgo*. Para guiar a las personas en busca de la consecución de los objetivos y la concreción de los medios.

4. *Carencia de estudios profesionales de investigación para erradicar los asuntos disciplinarios de mayor incidencia o gravedad*

Uno de los retos que también encontramos relacionado con la actividad de investigación en el CJF tiene que ver con la falta de estudios profesionales que, basados en la inteligencia institucional, permitan el procesamiento de información relevante para desarrollar y poner en marcha planes, programas, acciones y unidades especiales de trabajo que busquen como tarea primordial prevenir y atender los asuntos vinculados con las conductas que mayor incidencia o gravedad tienen en el funcionamiento normal del PJE.

En este contexto, por inteligencia institucional disciplinaria entendemos aquel producto expresado en el conocimiento que se extrae del proceso de elaboración de información (que atraviesa por su recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e interpretación) respecto a los casos disciplinarios más importantes por su constante presencia o gravedad, en un ciclo que entrega lucidez e iluminación suficiente como para desarrollar la acción eficaz, eficiente y válida de los organismos competentes.⁴⁶³

Desde nuestra consideración, hoy en día el CJF cuenta con la información suficiente y pertinente —así como con la capacidad necesaria— para identificar de manera precisa tanto las conductas de los servidores públicos judiciales que de forma frecuente se presentan y afectan el cotidiano funcionamiento administrativo y jurisdiccional del PJJF como aquellas otras infracciones que por sus particularidades revisten una mayor gravedad y en consecuencia demandan un análisis más a fondo para su prevención y castigo.

La percepción anterior es corroborada por una parte de nuestro trabajo empírico, el cual nos indica que, desde el punto de vista de los servidores públicos del PJJF, las conductas que —por acción u omisión— constituyen las faltas administrativas que mayor frecuencia presentan son:

- La no presentación o extemporaneidad en la entrega de las declaraciones patrimoniales.
- El retraso o dilación en la entrega de informes administrativos o financieros.
- El descuido en la revisión o supervisión de las obras correspondientes a los inmuebles del PJJF.
- Los malos tratos entre los superiores jerárquicos y su personal.
- Los conflictos interpersonales entre los servidores públicos judiciales.
- El mal uso y/o sustracción de material de trabajo.
- Los retardos laborales continuos e injustificados.

De igual manera, conforme a la percepción de los servidores públicos judiciales, las causas de responsabilidad administrativa de mayor gravedad que se presentan en el PJJF consisten en:

⁴⁶³ Domínguez Vial, Andrés, *La policía de investigación criminal. Fundamentos, racionalidad y operación*, Chihuahua, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, 2006, pp. 113-116.

- El hostigamiento sexual o laboral.
- El favoritismo en la entrega de nombramientos a personal adscrito a áreas jurisdiccionales y administrativas, también en su forma de nombramientos cruzados.⁴⁶⁴
- Los sobornos para agilizar algún trámite.
- La destrucción o sustracción de información oficial.

Además de las percepciones provenientes de los sujetos entrevistados y del conocimiento profesional que poseemos acerca de las faltas administrativas más comunes y graves que creemos deben ser atendidas prioritariamente por el CJF (dado que incluso algunas de las cuales pudieran constituir un hecho delictivo), en algunos informes de labores del ministro presidente de la SCJN y del CJF (2011, 2012) se han señalado las conductas sancionadas disciplinariamente durante las respectivas anualidades, entre las cuales están las siguientes:

- Implementación de horarios de trabajo excesivos injustificadamente.
- Conductas de acoso sexual contra el personal femenino, y en algunos casos, masculino.
- Falta de respeto y malos tratos hacia el personal.
- Notoria ineptitud y descuido en el trámite y resolución de los asuntos.
- Amenazas contra el personal.
- Violación de los derechos laborales de los subordinados.
- Hostigamiento y trato inadecuado al personal.
- No supervisar el registro y turno de promociones urgentes y la omisión de turnarla de manera inmediata.
- Abuso del cargo conferido.
- Presentación extemporánea de declaración patrimonial.
- No desahogar las diligencias previamente encomendadas.
- Auxiliar a servidores públicos del CJF, enviando personal ajeno a éste.
- Realizar de manera deficiente la recepción de una demanda de amparo.

⁴⁶⁴ Sobre este tema sugerimos consultar la recomendación formulada por la Comisión Nacional de Ética Judicial, identificada con el número 01/2009, bajo el rubro “Nombramiento de subordinados jerárquicos de magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación”, en donde, entre otras cuestiones, se recomendó al CJF modificar su normatividad interna prohibiendo todo acuerdo o compromiso entre magistrados y jueces para nombrar, recíprocamente, al cónyuge o familiares del otro. Dicha recomendación está disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/recomendacion-01-2009.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

- Aceptar y desempeñar un cargo sin contar con la formación académica requerida.
- Cobro de cheques expedidos a servidores públicos por concepto de viáticos, sin contar con la autorización de sus titulares.
- Solicitar una segunda versión de dictámenes técnico y económico en diverso sentido al previamente emitido en una licitación pública.

Como podemos observar, algunas de las conductas sancionadas disciplinariamente por el CJF coinciden con aquellas que son percibidas por los servidores públicos con mayor incidencia o gravedad a lo largo de los años, lo que nos lleva a pensar que desde un punto de vista reactivo-punitivo es correcto el ejercicio sancionador del CJF.

No obstante el castigo que se impone a los sujetos responsables, dichas conductas siguen repitiéndose año con año en el PJE, afectando el ejercicio de las labores administrativas y jurisdiccionales, en razón de lo cual, de acuerdo con lo que pensamos, deviene imprescindible no sólo reaccionar sancionando esas conductas, sino adoptar una inteligencia institucional que —fundada en estudios profesionales y especializados— redunde en políticas, estrategias y acciones que las inhiban de manera eficaz.

Los estudios profesionales y el perfil de inteligencia a los que nos referimos no consisten únicamente en la acumulación de datos y estadísticas, sino en un ciclo que inicie con la identificación de los problemas y necesidades que deben atenderse; la detección y recolección de la información con que es indispensable contar; su procesamiento y análisis; la producción de un resultado concreto y su entrega a los tomadores de decisiones para el análisis y posterior conformación de proyectos preventivos, correctivos y sancionadores de las conductas que infringen la normatividad legal.⁴⁶⁵

En el ámbito de sus respectivas atribuciones, el CJF cuenta con múltiples órganos que pueden colaborar en la elaboración de un estudio a profundidad acerca de los factores institucionales que promueven o permiten la realización de infracciones administrativas de repetición constante y de amplia gravedad. Un estudio de este talante puede ser desarrollado por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, la Contraloría del PJE, la Visitaduría Ju-

⁴⁶⁵ Díaz Matey, Gustavo, “Hacia una definición inclusiva de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, Madrid, núm. 4, julio-noviembre de 2008, p. 70. También sobre el ciclo de inteligencia: Sherman, Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, 4a. ed., Buenos Aires, Pleamar, 1986, *passim*. Además, Navarro Bonilla, Diego, “El ciclo de inteligencia y sus límites”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 48, 2004, pp. 51-65, y Lowenthal, Mark M., *Intelligence from Secrets to Policy*, Washington, C. Q. Press, 1999, *passim*.

dicial, la Dirección General de Estadística Judicial, entre otras áreas, órganos y unidades del CJF, en la correspondiente esfera competencial.⁴⁶⁶

Pensamos que un análisis como el que proponemos identificaría las principales faltas que se quieren prevenir y desincentivar, escudriñaría datos valiosos referentes tanto a las características de realización de dichas faltas (circunstancias de tiempo, modo y lugar de su realización), las cualidades de los infractores (categoría, adscripción, motivos, etcétera), el contexto institucional que las enmarca (inadecuadas medidas preventivas, falta de capacitación, carencia de supervisión), entre otros aspectos indispensables para conseguir tales fines, como podrían ser:

- La procedencia y antecedentes de los servidores públicos infractores (provenientes de la iniciativa privada; de la administración pública; reincidentes, etcétera).
- Las categorías de los servidores públicos con mayores faltas administrativas (magistrados, jueces, secretarios, actuarios, oficiales, directores generales o de área, etcétera).
- Las funciones que desarrollan actualmente los servidores públicos reincidentes (jurisdiccionales, administrativas, operativas, de vigilancia, etcétera).
- Las áreas de adscripción con mayores niveles en la comisión de infracciones administrativas (tribunales, juzgados, secretarías, etcétera).
- Las zonas geográficas con mayor nivel de faltas administrativas (norte o sur del país, circunscripciones, circuitos, etcétera).
- Las condiciones materiales de realización o el contexto que permite que ocurran las faltas graves (opacidad, secrecía, etcétera).
- Los posibles trámites administrativos que conllevan una dificultad técnica para los servidores públicos judiciales y que sin la adecuada capacitación derivan en una falta sancionable disciplinariamente (complejidad en el llenado de la declaración patrimonial, etcétera).
- El *modus operandi* o la forma en que se planearon y ejecutaron las faltas administrativas (mapas esquemáticos que describan el proceso que siguió el autor intelectual de la falta y aquellos factores que permitieron su realización).
- Las razones o argumentos que esgrimen los sujetos infractores para la comisión de las faltas y que pudieran valorarse para la prevención de las mismas (desconocimiento de que determinado acto constituía

⁴⁶⁶ Al respecto puede consultarse el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

falta, imposibilidad de actuar de forma distinta, falta de capacitación, etcétera).

- El tiempo y forma de realización de las faltas (realizadas en un solo acto —verbigracia la sustracción de material— o en diversos —por ejemplo el acoso laboral—).
- La clase de organización infractora en aquellos casos en que hayan participado más de dos servidores públicos (a efecto de verificar si hay grupos infractores al interior del PJJF).

Identificar y compilar la información descrita —y otra que pueda estimarse necesaria a consideración de expertos en la materia— constituiría un importante banco de datos en torno a un foco específico de infracciones disciplinarias en el CJF. Con el tratamiento adecuado y el procesamiento y análisis de la información adquirida podrían diseñarse nuevas y mejores estrategias preventivas y correctivas al interior del PJJF.

De esta manera, las investigaciones disciplinarias efectuadas por el CJF servirían no sólo para atender un caso concreto, sino para iniciar un estudio de casos, profundo y exhaustivo, respecto de un conjunto determinado de asuntos, con la finalidad de conocer aspectos generales y adquirir conocimientos sobre esas prácticas, desarrollando la capacidad de apreciar en un contexto general las faltas administrativas y tomar mejores decisiones.⁴⁶⁷

La documentación y análisis de estos casos permitiría reconstruir las tipologías de conducta más comunes y graves, su forma de operación, los estilos de comportamiento en la institución, las motivaciones y características personales de los infractores. Todo esto proporcionaría a los investigadores una herramienta de primera mano y la predeterminación sobre qué buscar, dónde, qué conductas prever, cuáles procedimientos utilizaron los sujetos involucrados en la comisión de la falta, etcétera.⁴⁶⁸

El uso de tales construcciones analíticas en las investigaciones debe estar sustentado no sólo en la experiencia del investigador, sino en la vivencia empírica; no sustituiría el diseño de la investigación concreta, la definición de las hipótesis ni la aplicación rigurosa de métodos y técnicas.

El trabajo planteado constituiría una herramienta conceptual producto de inferencias inductivas que no sustentan una investigación científica, pero que sí coadyuvan a estructurar el problema inicial de una investigación. Contar con estas tipologías no constituye prueba alguna, pero sí un esquema de clasificación de información que deberá ser sometida a la hipótesis de in-

⁴⁶⁷ Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 358.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 362.

vestigación correspondiente a cada caso, y la información obtenida deberá ser analíticamente confrontada en términos de la normatividad aplicable.⁴⁶⁹

Una de las ventajas que significaría emprender un estudio como el descrito sería la posibilidad de que la autoridad recuperara las experiencias ganadas a lo largo de las investigaciones practicadas años atrás en el CJF, lo cual, sumado a las investigaciones en curso, contextualizaría y dimensionaría la pertinencia del problema disciplinario.

Por añadidura, el análisis de la información obtenida sería de un valor inestimable para el diseño de estrategias acordes con las políticas institucionales disciplinarias que fijen los órganos de decisión del CJF y para emprender medidas específicas para infracciones administrativas también específicas, partiendo de la base de que faltas distintas requieren acciones diferentes.⁴⁷⁰ Como es lógico entender, no es el mismo tratamiento el correspondiente a la entrega extemporánea de una declaración patrimonial que el atinente a un acoso laboral, o bien la prevención del uso de un nombramiento falso que el de un conflicto de interés.

La carencia de estudios especializados y de políticas institucionales al interior del CJF limita los alcances preventivos y correctivos de las faltas administrativas más comunes y graves. A su vez, los controles existentes hacen recaer toda la carga administrativa y el peso disciplinario en los mecanismos de sanción y castigo, los cuales, desde nuestro punto de vista, son positivos, pero insuficientes para atender el contexto, las circunstancias y las causas que generan o permiten la faltas a la normatividad legal por parte de los servidores públicos judiciales.

En conclusión, opinamos que es necesario el empleo de este tipo de estudios a fin de contribuir al rediseño de las estrategias de prevención y combate a las conductas de indisciplina judicial; con la generación de estos trabajos, sustentados en las experiencias previas, podrá construirse una inteligencia institucional que oriente la adopción de medidas y acciones concretas en contra de las faltas administrativas de mayor incidencia y gravedad en el PJF.

5. Imprecisión de los derechos del investigado

Una reflexión más que deseamos presentar acerca de las investigaciones disciplinarias en el CJF lo constituye el tema de los derechos de los servidores públicos sujetos a un procedimiento de investigación.

⁴⁶⁹ *Idem.*

⁴⁷⁰ *Ibidem*, p. 414.

Como mencionamos líneas atrás, el Acuerdo General Disciplinario reglamenta las características y etapas de las investigaciones a cargo del CJF. Aunque de forma poco precisa, esta norma señala a qué órganos les corresponde ordenar el inicio de las investigaciones y cuáles son los encargados de ejecutarlas, directrices que, como hemos visto en el capítulo precedente, admiten diferentes excepciones, que no son óptimas para dar certeza a los sujetos investigados respecto al alcance de sus derechos y mecanismos de defensa.⁴⁷¹

Debemos recordar que la LOPJF es la norma legal que debe servir de base jurídica para implementar los procedimientos de investigación en el PJF; sin embargo, en sus disposiciones sólo encontramos referencias genéricas a la práctica de las investigaciones,⁴⁷² por lo cual debemos acudir al Acuerdo General Disciplinario para tales efectos.

A diferencia de lo que ocurre con la normatividad en otros países,⁴⁷³ ni la LOPJF ni el Acuerdo General Disciplinario estipulan expresamente un catálogo de derechos sustantivos y/o procedimentales para quienes se ven involucrados en una investigación de ese talante. Ambas normas —conforme a nuestra perspectiva— no aseguran de forma precisa una defensa adecuada para los servidores públicos que son investigados.⁴⁷⁴

Son diversos los aspectos que merecen resaltarse al tenor de la afirmación anterior:

- Una primera cuestión radica en que el Acuerdo General Disciplinario prevé la posibilidad de que las autoridades disciplinarias puedan suspender temporalmente al investigado en el ejercicio de

⁴⁷¹ Artículos 105 a 110, 121 y 122 del Acuerdo General Disciplinario.

⁴⁷² La fracción IV del artículo 134 de la LOPJF hace una referencia somera a las investigaciones disciplinarias, al estipular lo siguiente: “Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso, y...”.

⁴⁷³ Como hemos señalado en el capítulo segundo, la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único de Colombia prevé una serie de principios y derechos que aseguran el debido proceso de los sujetos investigados y sirven de límite a la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria.

⁴⁷⁴ Con relación a lo que podemos entender por defensa adecuada, sugerimos consultar Magaloni Kerpel, Ana Laura e Ibarra Olguín, Ana María, “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 19, p. 128. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/19/ard/ard5.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

su cargo, empleo o comisión, hasta en tanto se resuelva al respecto. Lo desafortunado de tal medida es que la normatividad no prevé que pueda escucharse al involucrado en una audiencia donde esgrima los argumentos defensivos que estime pertinentes ante una medida que afecta sus derechos procedimentales tanto por la posibilidad de que se le suspenda total o parcialmente el pago de sus remuneraciones económicas como por la generalmente alta duración de la medida cautelar en cuestión.⁴⁷⁵

De tal manera, al no preverse la posibilidad de audiencia y contradicción para el sujeto investigado, elementos claves en el efectivo desarrollo de una defensa adecuada,⁴⁷⁶ estaríamos en presencia de una vulneración —incluso— de rango constitucional.⁴⁷⁷

- Un segundo aspecto que podemos destacar es el concerniente a la falta de garantías para que el investigado pueda argumentar respecto de las diligencias y medios probatorios decretados por la autoridad investigadora, la cual tiene una amplia potestad para efectuar tantas y cuantas actuaciones y diligencias estime conducentes sin necesidad de escuchar al sujeto involucrado.⁴⁷⁸

Así, en la práctica la autoridad disciplinaria no está constreñida al menos a dar aviso al sujeto investigado del inicio de las indagaciones,⁴⁷⁹ menos aún a darle vista con las diligencias y actua-

⁴⁷⁵ Uno de los aspectos que mayormente preocupan a los participantes del estudio empírico que realizamos es, precisamente, la nula posibilidad de que puedan ser escuchados por el CJF para argumentar en su favor y desincentivar la suspensión provisional, máxime que —acorde con su opinión— la misma usualmente tiene una duración indefinida.

⁴⁷⁶ Salazar Santana, Bernardo Alfredo, “La garantía de defensa adecuada. Sus alcances en el procedimiento penal”, en Cienfuegos Salgado, David y Guinto López, Jesús Boanerges (coords.), *El derecho mexicano contemporáneo, retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, México, Fundación Académica Guerrerense-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas-El Colegio de Guerrero, 2012, p. 520.

⁴⁷⁷ Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷⁸ Para Aguilar López, el Acuerdo General Disciplinario contraviene derechos fundamentales al no establecer la obligatoriedad de que el imputado asista al desarrollo de cualquier diligencia, que “...ha sido interpretado por la Corte Interamericana como la obligación de las autoridades administrativas, aún durante la fase de investigación”, *cfr.* Aguilar López, Miguel Ángel, “El procedimiento de responsabilidad administrativa de juzgadores federales y los derechos humanos (debido proceso)”, Consejo de la Judicatura Federal, Segunda Reunión Regional del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con magistrados de Circuito y jueces de Distrito, con sede en la ciudad de México, México, 2012, p. 7.

⁴⁷⁹ El artículo 8.2.b de la Convención Americana ordena a las autoridades judiciales competentes notificar al inculpado la acusación formulada en su contra, sus razones y los delitos o faltas por los cuales se le pretende atribuir responsabilidad, en forma previa a la realización del proceso. Para que este derecho opere en plenitud y satisfaga los fines que le

ciones que la componen,⁴⁸⁰ por lo que —sin una orientación basada en la teoría del caso— lleva a efecto cualquier cantidad de actuaciones sin que el investigado pueda ser escuchado para que alegue y argumente en contra de la pertinencia de tales medidas, ya que el Acuerdo General Disciplinario sólo prevé la posibilidad de que el servidor público involucrado se imponga del contenido de las diversas actuaciones y alegue medios de convicción, mas no el deber de que esto sea así.⁴⁸¹

Pese a que el investigado puede ofrecer pruebas a su favor, la autoridad disciplinaria no está compelida a admitirlas ni desahogarlas, ya que según la propia normatividad puede desestimarlas conforme a derecho.⁴⁸²

La problemática en cuestión se agrava en aquellos casos en que la autoridad disciplinaria amplía discrecionalmente —y también sin escuchar previamente al involucrado— el plazo de la investigación (que en principio no debería exceder los seis meses),⁴⁸³ lo que redundaría en una mayor temporalidad para que se sigan practicando cualquier cantidad de diligencias sin que el sujeto investigado tenga opción de alegar en torno a las mismas.

En suma, la amplísima facultad de la autoridad disciplinaria se traduce —notoriamente— en una limitación a los derechos de defensa de los investigados, quienes —al no haber una orientación del caso ni mecanismos de contraargumentación de las actuaciones

son inherentes, es necesario que esa notificación ocurra antes de que el inculcado rinda su primera declaración. Sin esta garantía, se vería conculcado el derecho de aquél a preparar debidamente su defensa. *Cfr.* sentencia del 7 de septiembre de 2004 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Tibi vs. Ecuador*, p. 83, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁸⁰ La Corte Interamericana ha establecido que, en virtud del artículo 8o. de la Convención, el derecho a una defensa adecuada es un componente del debido proceso, y para que sea observado es preciso que la persona sometida a proceso pueda defender sus intereses o derechos en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables... siendo plenamente informado de las acusaciones que se formulan en su contra. *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, *cit.*, p. 95.

⁴⁸¹ Artículo 124 del Acuerdo General Disciplinario.

⁴⁸² *Idem.*

⁴⁸³ El artículo 127 del Acuerdo General Disciplinario estipula que la investigación no deberá exceder el plazo de seis meses, “salvo acuerdo expreso de quien la haya ordenado, considerando los términos de la prescripción”, pero no prevé la obligación ni la necesidad de escuchar al servidor público investigado.

nes y diligencias— quedan sujetos al vaivén discrecional que su asunto pueda tomar conforme lo determine la autoridad de forma casuística.

- Un tercer tema que debe resaltarse es que en las investigaciones disciplinarias la normativa en vigor no garantiza el derecho a una defensa técnica a favor del investigado, la que representa un mecanismo fundamental —al igual que en la materia penal— como núcleo esencial del debido proceso, acorde al mandato constitucional.⁴⁸⁴

A nuestro parecer, en este sentido, la normatividad disciplinaria (LOPJF y Acuerdo General Disciplinario) tiene un serio déficit en la protección jurídica del estatus legal de los investigados a través de la defensa técnica, cuyo propósito es ofrecer al sindicado (investigado o procesado) el acompañamiento, la asesoría y la diligencia de una persona con los conocimientos especializados para la adecuada gestión de sus intereses.⁴⁸⁵

De forma parca la LOPJF hace mención en su artículo 134 al derecho que tiene el presunto responsable en el procedimiento disciplinario para ofrecer pruebas y alegar por sí o por medio de un defensor, lo que quiere decir que es optativo que el sujeto investigado cuente con una defensa especializada por medio de un defensor jurídico.

En el mismo tenor, el numeral 73 del Acuerdo General Disciplinario dispone que el probable responsable podrá autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír y recibir notificaciones a su nombre, quien quedará facultada para ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar la suspensión o diferimiento, pedir que se dicte resolución y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, sin que pueda sustituir o delegar las facultades en un tercero.

El mencionado artículo permite que se designe a cualquier persona para la defensa del investigado; sin embargo, no garantiza ni brinda los medios indispensables para que éste cuente con una asistencia jurídica de alto nivel, base de la defensa técnica que debe

⁴⁸⁴ Rodríguez León y Rondón Garzón, *La teoría del caso frente al derecho de defensa en sistema acusatorio colombiano (sic)*, cit., rubro 2.1.

⁴⁸⁵ La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado sobre la importancia de la defensa técnica. Cfi. sentencia C-069/09 del 10 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-069-09.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

asegurarse desde el momento mismo de la investigación como parte fundamental del debido proceso.

En el marco del debido proceso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el ejercicio de la defensa jurídica del inculpado comprende desde que se señala a una persona como posible responsable de un hecho punible hasta que culmina el proceso, y es especialmente importante en la diligencia en la que se recibe su primera declaración.

En la sentencia del caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*, de noviembre de 2009, la Corte Interamericana estatuyó que “Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona... el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración”.⁴⁸⁶

Continúa la Corte Interamericana señalando que:

...impedir que la persona ejerza su derecho de defensa desde que se inicia la investigación en su contra y la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona investigada.⁴⁸⁷

En consecuencia, el derecho a la defensa obliga a que la autoridad trate al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor o limitar este derecho es restringir severamente las posibilidades de defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.⁴⁸⁸

En términos generales, pensamos que la insuficiente protección jurídica de los investigados al no considerarse obligatorio brindarles un servicio de defensa legal oficioso en las investigaciones y procedimientos disciplinarios no se justifica, ya que la eficacia de la autoridad no está reñida con el reconocimiento de los derechos procedimentales y la defensa adecuada de los servidores públicos judi-

⁴⁸⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de noviembre de 2009, en el caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*, p. 14, disponible en: http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/sentenciacidh/seriec_206_esp.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 14.

ciales que pueden ver vulnerada su esfera jurídica con una sanción disciplinaria.⁴⁸⁹

Ahora bien, los aspectos sobre los que venimos reflexionando deben ser objeto de atención por parte del CJF; es imprescindible y urgente que se revise la normatividad y las prácticas que se adoptan dentro de las investigaciones y procedimientos disciplinarios a fin de que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa y contradicción; esto, acorde con los tratados internacionales, la Constitución Política de nuestro país y las leyes aplicables.

Con mayor razón debe hacerse tal ajuste normativo y de prácticas institucionales si se considera que precisamente a quienes se investiga (y podría llegar a sancionarse disciplinariamente) son servidores públicos que se dedican directa o indirectamente a la impartición de justicia en nuestro país.

Un modelo más eficaz de las investigaciones no tiene por qué traducirse en indefensión para los servidores públicos judiciales investigados. Resulta importante reconsiderar el diseño actual basado en las experiencias y mejores prácticas internacionales. Precisamente, tal y como pudimos estudiar en el capítulo segundo, en otras latitudes se han reconocido los derechos de los servidores públicos en procedimientos disciplinarios y se han creado mecanismos jurídicos para su salvaguarda.

Desde nuestra consideración, uno de los instrumentos jurídicos más avanzados en este tema es la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único de Colombia, el cual creemos es digno de tomar en consideración al momento de rediseñar la normatividad disciplinaria en el CJF.

Entre los derechos que el Código Disciplinario Único estipula a favor de los servidores públicos investigados y/o encausados en un procedimiento de responsabilidad están los siguientes:⁴⁹⁰

- *Debido proceso.* El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso.
- *Reconocimiento de la dignidad humana.* Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
- *Presunción de inocencia.* A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo

⁴⁸⁹ Una opinión similar en Aguilar López, Miguel Ángel, “El procedimiento de responsabilidad administrativa de juzgadores federales y los derechos humanos...”, *cit.*, p. 7.

⁴⁹⁰ Artículos 4-28 de la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único de Colombia.

- ejecutoriado. Durante la actuación, toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla.
- *Celeridad de la actuación disciplinaria.* El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código.
 - *Función de la sanción disciplinaria.* La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.
 - *Derecho a la defensa.* Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor, así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial; si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del consultorio jurídico de las universidades reconocidas legalmente.
 - *Interpretación de la ley disciplinaria.* En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.
 - *Aplicación de principios e integración normativa.* En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en la ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.

Como podemos ver, es amplio el espectro de derechos fundamentales que deben protegerse frente a un procedimiento disciplinario. La normatividad colombiana es un ejemplo de algunos de los derechos que podrían considerarse al momento de delinear una nueva normatividad en esta materia al interior del CJF.

Ahora, más allá de los lineamientos que brinda una norma como el Código Disciplinario Único, no debemos olvidar que el Estado mexicano debe atender las obligaciones derivadas de aquellos tratados internacionales que

ha suscrito y estipulan garantías para el debido proceso,⁴⁹¹ que puede ser entendido como un medio pacífico de solución de conflictos, un remedio idóneo de los mismos a través de la erradicación de la fuerza ilegítima y como un debate en el que participan dos partes con la intervención de un tercero independiente e imparcial que interpreta la ley a cada caso concreto.⁴⁹²

Entre los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que reconocen principios y garantías del debido proceso —algunas de las cuales tienen carácter de garantías inderogables o no susceptibles de suspensión o limitación en ninguna circunstancia— encontramos la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁹³

Algunos de los principios, derechos y garantías del imputado reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos que podrían ser considerados en el caso del CJF para incluirse en la normatividad disciplinaria son:⁴⁹⁴ el principio de presunción de inocencia; el principio de irretroactividad de la ley; el principio de la responsabilidad individual; el derecho a la defensa y a la asistencia letrada; el derecho a comunicarse con su defensor en forma confidencial y sin demora ni censura; el derecho a disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa; el derecho a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos; el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable; el derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa —*non bis in idem*—; el derecho a no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable; el derecho a un intérprete o traductor, y el derecho a indemnización por error judicial.

Esta tendencia internacional por proteger los derechos procedimentales de los sujetos imputados ha ido permeando en la interpretación constitucional en nuestro país, y debe ser atendida por el CJF.

Muestra de la incorporación de esta tendencia protectora en México es la reciente jurisprudencia de la SCJN, en la que ha reconocido que dentro de las garantías del debido proceso existe un núcleo duro, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de ga-

⁴⁹¹ A este respecto puede consultarse Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Civitas, 1982, *passim*.

⁴⁹² Meléndez Florentín, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Fundación Konrad Adenauer-Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 44.

⁴⁹³ *Idem*.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, pp. 44 y 45.

rantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.⁴⁹⁵

El primero de los núcleos de las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional es el que la propia SCJN ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la garantía de audiencia y permite que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Las formalidades esenciales comprenden:⁴⁹⁶

1. La notificación del inicio del procedimiento.
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
3. La oportunidad de alegar.
4. Una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación es parte de esta formalidad.

El segundo núcleo del debido proceso es identificado con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso se identifican dos especies:⁴⁹⁷

La primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.

La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable; por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

⁴⁹⁵ Tesis 1a./J. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 396, con rubro: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”.

⁴⁹⁶ *Idem*.

⁴⁹⁷ *Idem*.

La actual interpretación constitucional del PJJF apunta a reconocer el derecho de los imputados a contar con una defensa adecuada, garantizada por la asistencia técnica de un licenciado en derecho,

...por ser la persona con la capacidad técnica para asesorarlo y apreciar lo que jurídicamente le es conveniente, por lo que con la asistencia de éste está mejor protegido, ya que guía su actuación en lo que le es favorable, esto es, ese derecho fundamental se satisface con la defensa material que realiza el indiciado por sí y con la defensa técnica (formal) que efectúa un licenciado en derecho.⁴⁹⁸

En consecuencia, vista la problemática que aquí planteamos y el avance que ya existe en la protección internacional de los derechos y garantías de los imputados, así como la orientación jurisprudencial del PJJF, resulta indispensable la modificación del orden normativo disciplinario en el CJF: tanto la LOPJJF como el Acuerdo General Disciplinario deben identificar de manera clara y concreta los derechos y garantías de los que gozan los sujetos involucrados en las investigaciones y procedimientos disciplinarios.

El reconocimiento de esos derechos y garantías no tendría por qué minar la efectividad de las investigaciones, y menos aún la comprobación de las faltas administrativas. Se requiere, como ya hemos dicho, un rediseño de normas, estructuras organizacionales, competencias, perfiles de los investigadores, criterios y prácticas para efectuar indagaciones con un alto nivel de profesionalismo y excelencia científica, lo que sumado a la cabal protección jurídica de las defensas de los investigados y procesados redundará en procedimientos justos que alcancen los objetivos de la función disciplinaria en el CJF.

II. LA JURISDICCIONALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL CJF

El último de los temas sobre los que deseamos profundizar es el correspondiente a la eficacia de los procedimientos disciplinarios para desincentivar y

⁴⁹⁸ Tesis I.9o.P. J/8, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, t. 2, julio de 2013, p. 1146, con rubro “DEFENSA ADECUADA. A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL ONCE, ESTE DERECHO FUNDAMENTAL ÚNICAMENTE SE GARANTIZA CUANDO EL INCUPLADO, AL RENDIR SU DECLARACIÓN MINISTERIAL, ES ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO, POR LO QUE SI LO HIZO SÓLO EN PRESENCIA DE PERSONA DE SU CONFIANZA, AQUELLA CARECE DE VALOR PROBATORIO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”.

sancionar las faltas administrativas, en un contexto de observancia y respeto a los derechos procesales de los servidores públicos imputados.

Al igual que la facultad de investigación de hechos posiblemente constitutivos de falta administrativa, la potestad para ordenar, tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios constituye una función sumamente relevante del CJF, como mecanismo de control interno y rendición de cuentas.

Mediante el conocimiento de los procedimientos disciplinarios el CJF puede valorar y sancionar conductas irregulares, inadecuadas o negligentes de los servidores públicos del PJE y al mismo tiempo puede deslindar a sus integrantes de aquellas imputaciones que no sean veraces.⁴⁹⁹

La naturaleza de los procedimientos disciplinarios a cargo del CJF ha sido considerada como una pseudojurisdicción o como actos cuasi-jurisdiccionales,⁵⁰⁰ ya que si bien son desarrollados en forma de juicio, materialmente son tramitados y resueltos por un órgano no jurisdiccional, en virtud de que —conforme al artículo 94 constitucional— el CJF pertenece al PJE pero no lo ejerce.

Es decir, la naturaleza jurídica de los procedimientos disciplinarios en el CJF no admite la clara distinción por medio de la cual se puede identificar un acto jurisdiccional: que su origen provenga de una autoridad organizada especialmente para el ejercicio de la jurisdicción, y además, sea realizado según las reglas propias de la función que consiste en juzgar.⁵⁰¹

En efecto, constitucionalmente el CJF se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del PJE, con excepción de la SCJN y el Tribunal Electoral, por lo que pudiera estimarse que esas funciones son esencialmente las de un órgano de carácter administrativo; empero, lo cierto es que hay elementos que nos llevan a considerar que los procedimientos disciplinarios tienen un matiz jurisdiccional:

- En primer lugar, porque algunas de las veces los procedimientos son ordenados y resueltos por el Pleno del CJF, que se integra en su mayoría (cuatro de siete) por miembros de la carrera judicial, incluyendo al ministro presidente de la SCJN y a tres magistrados o jueces del PJE.
- En segundo término, porque las etapas que componen los procedimientos disciplinarios son las que comúnmente caracterizan a un procedimiento jurisdiccional (informe, etapa probatoria, de alegatos, resolución, etcétera).

⁴⁹⁹ Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal...*, cit., p. 190.

⁵⁰⁰ *Idem*.

⁵⁰¹ Carré de Malberg, R., *Contribución a la teoría general del Estado*, México, FCE, 1984, p. 714.

- En tercer sitio, porque pese a que es sólo excepcional, algunas resoluciones disciplinarias sí son impugnables y pueden ser revisadas por la SCJN (órgano jurisdiccional).

En este sentido, pensamos que el CJF es un órgano eminentemente administrativo, pero que desarrolla algunas funciones de carácter jurisdiccional, como lo son los procedimientos disciplinarios y su participación en la Comisión Sustanciadora Única del PJF, encargada de tramitar los procedimientos laborales de aquellos conflictos de esa naturaleza que se suscitan entre el PJF y sus trabajadores, a excepción de los empleados del Tribunal Electoral.

Ahora bien, el control cuasijurisdiccional que ejerce el CJF por medio de los procedimientos disciplinarios es importante para mantener y restaurar el orden en la institución judicial; sin embargo, en cuanto a la excelencia en su tramitación y a la protección de los derechos procedimentales de los imputados, no alcanzan un nivel óptimo, tal como hemos explicado ampliamente en el capítulo precedente, al analizar el rubro atinente al nivel procedimental.

En razón de lo anterior, en los rubros subsecuentes reflexionaremos en torno a la pertinencia de orientar la naturaleza de los procedimientos disciplinarios hacia su plena jurisdiccionalización, como mecanismo que tienda a la profesionalización en esta función y a la vez contribuya al reforzamiento de las garantías de los imputados.

1. *La jurisdiccionalización del procedimiento disciplinario como medio para eficientar la labor disciplinaria en el CJF*

Referido a la materia disciplinaria, el término “jurisdiccionalización” puede admitir un doble significado: en primer lugar, sugiere la encomienda de la potestad disciplinaria a una auténtica jurisdicción⁵⁰² y, en se-

⁵⁰² Cabe aclarar que el término “jurisdicción” ha sido objeto de un largo debate, al ser uno de los tres conceptos fundamentales para elaborar la dogmática procesal, y cuya comprensión atraviesa una serie de dificultades que suscita su análisis. Alcalá Zamora y Castillo opina que son al menos cuatro las direcciones que atraviesa el debate para comprender el concepto de jurisdicción: 1) por la diversidad de acepciones del vocablo; 2) por la rama del derecho a la que corresponde su examen; 3) por su diferenciación con las funciones legislativas y administrativas o ejecutivas, y 4) dentro del ámbito procesal, respecto a sus elementos integrantes, su extensión y su frecuente asociación y/o confusión con la noción de competencia. En este tenor, el vocablo “jurisdicción” ha sido entendido de diversas maneras según el análisis que se adopte: así, se ha denominado jurisdicción a la esfera de acción o conjunto

gundo lugar, alude a la introducción de garantías a los procedimientos legales.⁵⁰³

Ambas definiciones, lejos de estar reñidas, tienden a complementarse, por lo que al hablar de jurisdiccionalización disciplinaria podemos pensar tanto en encomendar la actuación disciplinaria a órganos competentes —comúnmente denominados “órganos jurisdiccionales”— especialmente cualificados para tal efecto, como en revestir los procedimientos disciplinarios a cargo de dichos entes con mayores garantías para la protección de las defensas de los imputados.

En este apartado nos enfocaremos en conocer aquellos elementos relevantes que —según pensamos— podrían optimizar el desempeño del CJF en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad administrativa en caso de dotar al régimen disciplinario de plena jurisdicción, y en el rubro subsecuente analizaremos las ventajas que implicaría dicha jurisdiccionalización para robustecer las garantías procedimentales de los servidores públicos imputados.

Son al menos dos los elementos que nos llevan a considerar que la jurisdiccionalización de los procedimientos disciplinarios implicaría ventajas importantes por sobre el modelo disciplinario actual que rige en el CJF, ya que:

1. La jurisdicción se integraría por un cuerpo de carrera judicial con
 - a) Conocimiento del derecho procesal.
 - b) Experiencia en dogmática disciplinaria.
 - c) Conciencia de las exigencias sociales que enfrenta el PJF en materia de responsabilidad de sus servidores públicos
2. La jurisdicción contribuiría a la creación de una teoría interpretativa de las leyes y normas disciplinarias.

de atribuciones de órganos, entidades y funcionarios de diferentes órdenes, aun cuando no ejerzan potestad jurisdicente en sentido estricto; es decir, la relacionada con la definición de litigios o controversias trascendentes y susceptibles de solución jurídica. También, en ocasiones, se le ha confundido con la actividad y el territorio en que ésta se despliega, llamando jurisdicción a la demarcación en que aquélla se desenvuelve, corra o no a cargo de engranajes jurisdiccionales. Cfr. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, México, UNAM, t. I, núm. 1-11, 1992, p. 29.

⁵⁰³ En este sentido, confróntese Nieto, Alejandro, “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970, p. 42.

Veamos algunas aproximaciones a las ventajas mencionadas, a efecto de comprender los beneficios que significarían para la justicia disciplinaria impartida en el CJF:

A. Ventajas de que la jurisdicción disciplinaria se integre por un cuerpo de carrera judicial

a. Conocimiento del derecho procesal

Desde nuestro punto de vista, una de las ventajas que implicaría la jurisdiccionalización de la función disciplinaria en el CJF sería profesionalizar las actividades de juzgamiento mediante su realización por servidores públicos de carrera judicial, quienes —a causa del fenómeno de la tecnificación de los conflictos jurídicos y la especialización de los tribunales— cuentan con conocimientos que les permiten desempeñar mejor el servicio público de impartición de justicia.⁵⁰⁴

Según nuestra perspectiva, la formación jurisdiccional de la autoridad disciplinaria en el CJF le permitiría superar la improvisación que predomina en muchas áreas de la administración, para dirigir con sapiencia el procedimiento de responsabilidad en cada una de las actividades que en éste tienen lugar, desplegando un conocimiento primordial en temáticas como la teoría general del proceso y la teoría general de la prueba.⁵⁰⁵

1. En el primer caso, el conocimiento de la teoría general del proceso (entendida como la exposición de los conceptos, instituciones y principios comunes a las distintas ramas del enjuiciamiento),⁵⁰⁶ le permitiría a los juzgadores y a su equipo de trabajo encargado de la función jurisdiccional en el área disciplinaria, lograr una mayor fluidez, eficacia y justicia —dentro del marco jurídico existente— en la solución de los conflictos intersubjetivos que se realiza a través del proceso.⁵⁰⁷
2. En el segundo caso, el dominio de la teoría general de la prueba es fundamental, ya que permitiría al órgano jurisdiccional, ordenar coherentemente el conocimiento que va adquiriendo de los he-

⁵⁰⁴ Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano...*, cit., p. 47.

⁵⁰⁵ Al respecto véase Ovalle Favela, José, “La teoría general de la prueba”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 93 y 94, 1974, pp. 283 y ss.

⁵⁰⁶ Alcalá Zamora, Niceto, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, cit., p. 533.

⁵⁰⁷ Ovalle Favela, “La teoría general de la prueba”, cit. p. 277.

chos.⁵⁰⁸ La teoría general de la prueba constituiría —en este alcance de ideas— el conjunto de actividades destinadas a obtener el cercioramiento judicial acerca de los elementos indispensables para la decisión del litigio disciplinario sometido a proceso.⁵⁰⁹ La prueba, subjetivamente, conlleva la síntesis de las observaciones e inferencias que el juzgador extrae por medio de los sentidos e inteligencia de las cosas materiales, episodios, actos y hechos vinculados con lo que se pretende dilucidar; objetivamente, se refiere a las mismas cosas de cuyo examen se pueden extraer elementos o argumentos de convicción para resolver el juicio disciplinario.⁵¹⁰

En adición al conocimiento respecto a la teoría general del proceso y la teoría general de la prueba,⁵¹¹ la formación jurisdiccional de las autoridades disciplinarias significaría la aplicación y manejo pertinente de al menos tres aspectos vinculados al derecho procesal y a la impartición de justicia:

Un primer aspecto es el relativo a la práctica, manejo y aplicación de los principios generales del derecho,⁵¹² los cuales —para la dogmática jurídica tradicional— se entienden como una fuente formal indirecta, necesaria para la integración e interpretación de los ordenamientos jurídicos; esto es,

⁵⁰⁸ *Ibidem*, pp. 279 y 280.

⁵⁰⁹ Por añadidura al conocimiento de la teoría general de la prueba debe considerarse el reconocimiento implícito del derecho a probar, que resulta de especial relevancia práctica para las partes que intervienen en los procesos como para el órgano jurisdiccional: para los primeros, en la medida en que determina cuándo y cómo pueden probar los hechos que configuran el *thema debatendi*, y para el segundo, ya que le ofrece los criterios para admitir y/o denegar una prueba, permitiendo al tribunal *ad quem* contrastar la corrección de la denegación de pruebas efectuada en la instancia. Al respecto, véase Picó I. Junoy, Joan, “El derecho constitucional a la prueba y su configuración legal en el nuevo proceso civil español”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zúñiga en sus cincuenta años como investigador del derecho*, cit., tomo X, *Tutela judicial y derecho procesal*, p. 529.

⁵¹⁰ Flores García, Fernando, “Los elementos de la prueba”, *Revista de la Facultad de Derecho*, número conmemorativo, México, UNAM, 1991, p. 514.

⁵¹¹ Sobre este último aspecto sugerimos consultar la fundamental obra de Devis Echeandía, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Buenos Aires, editor Víctor P. de Zavalía, 1970, ts. I y II, particularmente el t. I.

⁵¹² Para Preciado Hernández, los principios generales del derecho pueden entenderse, básicamente, como los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón y fundados en la naturaleza espiritual, libre y sociable del ser humano, los cuales constituyen las estructuras fundamentales de toda construcción jurídica posible e histórica. A mayor abundamiento: Preciado Hernández, Rafael, “El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. especial, México, UNAM, 2008, p. 25.

el último recurso en manos del juzgador para encontrar el criterio o la regla que permita llenar una laguna en el derecho, o desentrañar o descifrar el significado de lo prescrito por una ley, contrato o cualquier otra norma jurídica, en la inteligencia de preservar la integridad y coherencia del sistema jurídico.⁵¹³

En el ámbito disciplinario, la comprensión que los juzgadores tienen respecto a los principios generales del derecho representaría una alternativa destacada sobre los usuales operadores jurídicos que normalmente aplican mecánicamente la ley disciplinaria (generalmente ambigua).

Al tenor de una interpretación moderna de los principios generales del derecho, éstos tendrían un gran valor para que el juzgador estime —según lo sostiene Dworkin—⁵¹⁴ determinados estándares que, sin ser normas, resultan determinantes para resolver casos particulares, inclusive los más difíciles o dilémicos que a los jueces se presentan,⁵¹⁵ tal como ocurre —según la experiencia nos conduce a pensar— en los asuntos disciplinarios competencia del CJF.

En este sentido, el conocimiento y aplicación de los principios generales del derecho implicaría para el juzgador disciplinario, adentrarse en el conocimiento de las distintas clasificaciones que de ellos se han hecho;⁵¹⁶ la identificación de las funciones que están llamados a cumplir,⁵¹⁷ y además,

⁵¹³ Álvarez Ledezma, Mario I., voz: “Principios generales del derecho”, *Diccionario histórico judicial de México*, México, SCJN, 2010, t. III, p-z, pp. 1427-1433.

⁵¹⁴ Dworkin señala que los principios hacen referencia a la justicia y a la equidad (*fairness*) e informan a las normas jurídicas concretas. Mientras las normas pueden aplicarse o no aplicarse, los principios dan razones para decidir en un sentido determinado, pero a diferencia de las normas, su enunciado no determina las condiciones de su aplicación. El contenido material del principio —su peso específico— es el que determina cuándo se debe aplicar en una situación determinada. Los jueces en los casos difíciles deben acudir a los principios, pero como éstos son dinámicos y cambiantes, su aplicación no es automática, sino que exige el razonamiento y la integración del razonamiento en una teoría. El juez, en un caso difícil, debe balancear los principios y decidirse por el que tiene más peso (ejercicio de ponderación). Cfr. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, *passim*.

⁵¹⁵ *Idem*.

⁵¹⁶ García Máynez ha hecho una clasificación de los principios generales del derecho; en un sentido amplio, identifica tres tipos de principios: 1) de derecho sustancial; 2) de derecho procesal, y 3) de organización. Por cuanto hace a la extensión de su ámbito, señala cuatro tipos de principios: 1) principios de un instituto; 2) principios de una materia; 3) principios de una rama jurídica, y 4) principios de todo un orden jurídico. Finalmente, respecto a la función que cumplen, también se tienen cuatro tipos de principios: 1) interpretativa o hermenéutica; 2) integradora; 3) directiva, y 4) limitativa. Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1986, pp. 319 y 320.

⁵¹⁷ Se pueden identificar básicamente tres funciones que cumplen los principios generales del derecho: a) como fundamento del sistema jurídico —a manera de fuente informadora o

le exigiría una eficiente interpretación de las normas disciplinarias y una argumentación coherente para sostener sus resoluciones.

Un segundo aspecto se refiere a la interpretación judicial, especie de la interpretación general,⁵¹⁸ que viene a ser efectuada por quienes tienen a su cargo la función jurisdiccional. Consiste en una interpretación orientada a buscar la solución para un caso concreto: el objetivo que la mueve es decidir si el asunto en cuestión entra o no en el campo de aplicación de la disposición normativa interpretada.⁵¹⁹

En el contexto disciplinario del PJF, el juez o magistrado que —según nuestra propuesta— esté a cargo de los procedimientos jurisdiccionales disciplinarios llevaría a cabo una actividad interpretativa especializada para resolver aquellos problemas complejos, lagunas y vaguedades de la ley disciplinaria que se presentan al momento de su aplicación.

Es decir, con la incorporación de especialistas en la interpretación de la ley en el CJF se buscaría impulsar la eficacia disciplinaria, de tal forma que el aplicador de la ley —con formación jurisdiccional— distinguiría los elementos de la interpretación⁵²⁰ y usaría las diferentes teorías predominantes para interpretar la ley.⁵²¹

fundamentadora—; ii) como elemento orientador e integrador de la actividad interpretativa, y iii) como una fuente del derecho, normalmente supletoria o subsidiaria de la ley. Cfr. Rojas Amandi, Víctor Manuel, “La teoría de Ronald Dworkin y la aplicación de los principios generales del derecho en México”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 35, México, 2005, p. 242. En similar orden de ideas, Sánchez Vázquez identifica cuatro funciones de los principios generales del derecho: 1) interpretativa, relaciona alguno de los principios con una expresión jurídica para determinar su sentido; 2) integradora, cuando el Juezador al no haber norma aplicable al caso concreto, construye al escoger el principio más adecuado; 3) directiva, propia de los principios constitucionales de tipo programático destinados a orientar la actividad del legislador y de los órganos inferiores de producción jurídica, y 4) limitativa, porque señalan campos de acción, que no pueden rebasarse sin que exista una contradicción interna. Cfr. Sánchez Vázquez, Rafael, *Los principios generales del derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2004, p. 60.

⁵¹⁸ Riccardo Guastini señala que interpretar un hecho significa incluir ese hecho dentro de una cierta clase de hechos, o bien subsumirlo en una norma, o incluso, calificarlo bajo el esquema de calificación que ofrece una norma para aplicarle así una consecuencia jurídica (por ejemplo la sanción) que esa norma prevé. En sentido estricto, la interpretación es la decisión en torno al significado no de un texto cualquiera en cualquier circunstancia, sino sólo de un texto oscuro en una situación dudosa. Cfr. Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1-4.

⁵¹⁹ Gascón Abellán, Marina y García Figueroa Alfonso, *La argumentación en el derecho, algunas cuestiones fundamentales*, 2a. ed., Lima, Palestra Editores, 2005, p. 108.

⁵²⁰ Galindo Sifuentes identifica tres elementos de la interpretación jurídica: 1) el enunciado a interpretar, que sería la norma proveniente del sistema jurídico que presenta una dificultad, como una laguna o antinomia; 2) el enunciado interpretativo, que es la argu-

En definitiva, nos parece claro que es precisamente en sede judicial, a través de la función jurisdiccional, que la tarea de interpretación cobra especial importancia, por diversas razones: *a)* por la autoridad que la emite, ya que se trata de juzgadores, peritos expertos en decir el derecho; *b)* por la forma, expresada en documentos, lenguaje, modelo y técnica judicial, lo que significa que se está ante una interpretación de carácter explícito; *c)* por su fuerza vinculatoria, ya que evidentemente obliga el sentido interpretativo a las partes del proceso disciplinario, las constriñe a lo resuelto, así como también a otras autoridades en la forma y términos de ley; *d)* por ser discrecional y normalmente recurrible, motivo por el cual debe estar fundada, justificada, encontrar su límite en la normatividad vigente y en las determinaciones de una autoridad de mayor jerarquía, y por último, *e)* dada su naturaleza procesal, al requerirse el planteamiento de un conflicto concreto a ser sujeto de interpretación y solución.⁵²²

Un último aspecto por el cual opinamos que las autoridades disciplinarias en el CJF deben contar con un perfil jurisdiccional es por el uso y dominio de las técnicas de argumentación judicial, que se insertan en el mismo orden de ideas que venimos planteado, ya que inclusive se reconoce que interpretar la ley involucra el acto de argumentar.⁵²³

En el contexto de la decisión judicial, las resoluciones deben ser tomadas dentro de los parámetros que establecen las normas, pero no pueden

mentación mediante la cual el intérprete resuelve el problema de interpretación, y para ello utiliza diferentes técnicas que le permitirán llegar a la solución más adecuada al caso, y 3) el enunciado interpretado, que es el resultado de la interpretación y es la manera correcta de cómo habrá de interpretarse la norma después de haber realizado el proceso de interpretación. Cfr. Galindo Sifuentes, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, México, Porrúa, 2010, p. 180.

⁵²¹ El presente trabajo no está destinado a una revisión detallada de las diversas teorías de interpretación jurídica que se han reconocido en la doctrina; sin embargo, podemos señalar algunas de las más conocidas: 1) objetivista o cognoscitivista; 2) subjetivista o escéptica; 3) intermedia; 4) constructivista (Dworkin); 5) intencionalista; 6) de la discrecionalidad (Hart); 7) hermenéuticas. A mayor abundamiento: *ibidem*, pp. 181-187, y Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, cit., pp. 13-19.

⁵²² Quiroz Acosta, Enrique, “La interpretación en el sistema jurídico mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 3, México, IJF, p. 318. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/3/r3_10.pdf (última fecha de consulta: 23 de julio 2015).

⁵²³ Para Dehesa Dávila y Meza Fonseca, interpretar es dotar de significado a un determinado enunciado, mientras que argumentar es dar una o varias razones a fin de sostener una tesis u opinión. Para estos autores, toda interpretación llevará aparejada siempre y en cualquier caso una argumentación. Cfr. Dehesa Dávila, Gerardo, *Introducción a la retórica y a la argumentación*, 2a. ed., México, SCJN, 2005, p. 173, y Meza Fonseca, Emma, “Argumentación e interpretación jurídica”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 22, México, IJF, 2006, p. 93, disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_6.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

ser arbitrarias ni caprichosas, sino que tienen que estar motivadas; esto es, explicadas con claridad, y por lo tanto juega un papel importante la argumentación jurídica, pues a través de sus técnicas enseña cómo argumentar adecuadamente para que la sentencia —como producto de la decisión judicial— sea aceptable.⁵²⁴

En el caso disciplinario, el proceso decisorio que tendría que adoptar el juzgador tiene una lógica y trasciende la aplicación mecánica de la ley que un operador jurídico-administrativo puede efectuar. Dicho proceso decisorio comprendería, al menos: *a*) una primera aproximación a los hechos del caso; *b*) la selección del material jurídico relevante; *c*) la interpretación de los textos jurídicos aplicables; *d*) la subsunción de los hechos probados en los supuestos fácticos del material jurídico interpretado; *e*) la elucidación de la decisión tomada a la luz del sistema jurídico en su conjunto; *f*) la comunicación de la decisión y su justificación.⁵²⁵

b. Experiencia en dogmática disciplinaria

Además de los aspectos citados, vinculados con el derecho procesal, hay una razón más por la cual deviene imprescindible revestir del perfil jurisdiccional a la autoridad disciplinaria en el CJF.

La razón consiste en que la formación y experiencia del intérprete judicial facilitarían el dominio tanto de la dogmática como de la teoría y de los principios disciplinarios, así como su aplicación puntual en los procedimientos legales.

El factor de la formación y experiencia jurisdiccional nos parece sumamente relevante debido a que en nuestro país —a la fecha— el derecho disciplinario no es una rama jurídica en la que exista una dogmática o teoría avanzada,⁵²⁶ por lo que se requiere un perfil especializado tanto para su manejo como para su interpretación y aplicación.

⁵²⁴ Galindo Sifuentes, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, cit., p. 129.

⁵²⁵ *Ibidem*, pp. 129-131.

⁵²⁶ Colombia se ha destacado por sus avances en la construcción de una dogmática disciplinaria. Sobre este tema sugerimos consultar, entre otras obras: Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*, Bogotá, Legis, 2009; Sánchez Herrera, Esiquio Manuel, *Dogmática practicable del derecho disciplinario*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2005; Roa Salguero, David Alfonso, *Construcción dogmática del derecho disciplinario. Influencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado*, Bogotá, Editorial Gustavo Ibáñez, 2010, y desde luego, el pensamiento de Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, entre cuyos textos destaca: *Dogmática del derecho disciplinario*, cit.

En efecto, el derecho disciplinario de la función pública inició su desarrollo en nuestro sistema jurídico a partir del establecimiento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con la reforma al título IV de la Constitución Política, en diciembre de 1982, la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con lo que se establecieron los principios, instituciones, normas, órganos y procedimientos de esta rama especializada del derecho.⁵²⁷

No obstante, la evolución histórica de nuestro derecho disciplinario alcanzó mayor relevancia hasta la década del año 2000, cuando se empezó a tomar mayor conciencia de la importancia del control interno,⁵²⁸ la fiscalización de los recursos públicos y la exigencia de las responsabilidades de los servidores públicos, promulgándose dos años después la LFRASP.

Si tomamos 2002 como año en que se reconoce legalmente la trascendencia del derecho disciplinario en México —al distinguirse en la nueva ley las responsabilidades administrativas y las políticas—, tenemos que es relativamente reciente nuestra experiencia jurídica, razón por la cual entendemos el amplio déficit que aún tenemos en los rubros normativos, organizacionales, procedimentales, etcétera.

La práctica profesional y la experiencia procedimental en la exigencia de la responsabilidad disciplinaria nos llevan a reflexionar que el desconocimiento del derecho disciplinario por parte de los operadores jurídicos y tomadores de decisiones conlleva a que se incurra en fallas graves en los procedimientos disciplinarios, lo cual —desde nuestra perspectiva— genera la falta de castigo y la consecuente impunidad para con los servidores públicos infractores.⁵²⁹

⁵²⁷ Delgadillo Gutiérrez, *El derecho disciplinario de la función pública*, cit., p. 156, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/1.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵²⁸ Sobre este tópico véase Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, particularmente los capítulos segundo, tercero, quinto y sexto. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1327> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵²⁹ Refiriéndose a la materia disciplinaria en el ámbito de los órganos de control de las dependencias de la administración pública federal, Max Kaiser hace evidente la pobre eficiencia para sancionar, por una parte debido al bajo número de sanciones aplicadas, y por otra, por las causas que originaron tales sanciones, que en su gran mayoría fueron debido a algún incumplimiento en la declaración patrimonial o por alguna negligencia administrativa, pero no se enfocaron en actos graves o de corrupción. Mediante estudios estadísticos del funcionamiento del sistema de responsabilidades en la administración pública federal durante el periodo 2007-2012, el autor pone en evidencia el bajo número de sanciones por faltas graves, y sostiene que las autoridades parecen estar sólo para sancionar faltas administrativas

En otras palabras, aun cuando la autoridad disciplinaria judicial sea objetiva e imparcial, si no posee el pleno dominio de las vertientes sustantiva y adjetiva del derecho disciplinario, sólo estará en condiciones de castigar deficientemente faltas menores y carecerá de la pericia para investigar y sancionar las faltas graves de mayor incidencia en el PJJ.⁵³⁰

Los órganos de control del PJJ no están exentos de caer en las prácticas burocráticas y en las deficiencias que de fondo y de forma se incurre en muchos de los órganos de control de la administración pública federal, en donde a pesar de que muchas veces cuentan con elementos suficientes para sancionar a algún servidor público, se lleva el procedimiento o se resuelve con violaciones a las normas que lo rigen, o bien —en algunos casos— se cometen injusticias y arbitrariedades en contra de servidores públicos, al torcer o forzar asuntos que evidentemente no tienen materia o que no se encuentran debidamente sustentados.⁵³¹

Algunas de las fallas más comunes en el procedimiento de responsabilidad administrativa de los mencionados órganos de control son:⁵³²

- El indebido análisis de los elementos para la imposición de la sanción disciplinaria.
- La inadecuada valoración de las pruebas ofrecidas por los servidores públicos.
- La prescripción de las facultades para sancionar.
- El incorrecto sustento de las imputaciones y sanciones en fundamentos de carácter laboral o penal.

menores, en lo que ocupa el 99% de su atención. *Cfr.* Kaiser, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa editor, 2014, pp. 161-175. Por otra parte, al lector interesado en el tema de la impunidad en México, enfocado en el aspecto penal, sugerimos la consulta de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, realizado por el INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx> asimismo, el Índice Global de Impunidad 2015 es un interesante estudio efectuado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla, disponible en el portal: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf (última fecha de consulta de ambos trabajos: 19 de noviembre de 2016).

⁵³⁰ Si bien la mayor parte de las sanciones que se imponen en el CJF atienden a faltas menores, eso no significa que faltas graves no tengan realización y que por su carácter oculto sean complejas de identificar y encausar procedimentalmente. Es por ello fundamental brindar a la autoridad disciplinaria la capacitación y pericia teórica y práctica para la identificación, tratamiento y sanción de estas conductas.

⁵³¹ Ruiz Esparza, Gándara, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, cit., p. 131.

⁵³² *Ibidem*, pp. 131-143.

- El desconocimiento de la jurisprudencia y tesis que interpretan la ley.
- La inclusión de artículos inaplicables en el fundamento jurídico.
- Por arribar a conclusiones subjetivas no acreditadas.
- Por irregularidades del procedimiento (falta de comparecencia del titular, emisión del citatorio por servidor público incompetente, etcétera).
- Por no fundar y motivar sus determinaciones.

Algunas oportunidades de mejora en los procedimientos de responsabilidad y en el régimen disciplinario del PJJ han sido identificadas desde hace más de una década en el Libro Blanco de la Reforma Judicial y siguen teniendo vigencia y demandando solución. Entre tales rubros tenemos:⁵³³

- La ausencia de criterios para determinar la responsabilidad de los jueces por sus decisiones.
- El diseño del régimen disciplinario considerando su vinculación con el resto del sistema, particularmente la evaluación (evaluaciones cuantitativas y no cualitativas; es decir, centradas en la calidad y oportunidad de las resoluciones).
- La transparencia del régimen disciplinario (falta de información respecto a la manera en que son instrumentados los sistemas disciplinarios y la poca accesibilidad u opacidad de los procedimientos de imposición de sanciones).

Como podemos ver, no son menores los problemas y las áreas de mejora que se hacen presentes en los procedimientos para exigir la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos judiciales, por lo que cobra mayor importancia la adecuada formación teórica y procedimental del intérprete y aplicador de la ley en el CJF, máxime que, como venimos argumentando, el disciplinario es una rama del derecho de desarrollo reciente, lo que permite afirmar que sobre el mismo no hay un cuerpo de doctrina, y mucho menos una comunidad jurídica bien organizada que contribuya a su solidificación.⁵³⁴

⁵³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, cit., pp. 233-237.

⁵³⁴ Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *El derecho disciplinario judicial, su autonomía e independencia. Documento de trabajo*, Rama Judicial de la República de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, p. 10. Coincidimos con la idea del

Pese a tales dificultades teóricas y prácticas, creemos que un aspecto que puede jugar a favor de la idónea formación jurisdiccional del intérprete disciplinario en el CJF es la carrera judicial, entendida como un mecanismo de institucionalización de la selección y designación de jueces y magistrados, así como para la promoción de los servidores públicos relacionados con las actividades jurisdiccionales. El objeto de la carrera judicial ha sido llevar a cabo adecuadamente la formación y capacitación de dichos servidores públicos, a fin de que los mejor preparados puedan ascender a través de las distintas categorías que la conforman.⁵³⁵

Pensamos que dicho mecanismo de selección, designación y promoción es sumamente útil *frente a prácticas de designación discrecional de personal que no necesariamente reúne la calidad teórica, técnica y ética que se requiere para impartir justicia*.

La carrera judicial —en este parámetro de ideas— es superior a otros métodos de designación menos rigurosos y estrictos, ya que hace énfasis en un régimen serio de entrenamiento, formación y selección profesional de juzgadores antes de serlo, y de perfeccionamiento y actualización después de ocupar ese cargo.⁵³⁶

En consonancia con estas ideas, podríamos sostener que el dominio del derecho disciplinario sería un elemento indispensable en la construcción de un perfil jurisdiccional que profesionalice y haga eficiente el desempeño de la autoridad disciplinaria en el CJF. En la construcción de este perfil podría seguirse el avance jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana, en donde el operador jurídico:

- Interpreta y aplica la ley en lo concerniente a la concreción de la justicia.
- El estatus jurídico del operador es el de un juez disciplinario.
- La actividad disciplinaria es administración de justicia en sentido material.

autor, quien —para el caso colombiano— sostiene que el derecho disciplinario está en busca de su propia identidad y desarrollo, lo cual es cierto también para el caso de México, por los escasos avances doctrinarios y jurisprudenciales.

⁵³⁵ Angulo Jacobo, Luis Fernando, voz: “Carrera judicial”, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CJF, t. I, 2014, pp. 145-147. A mayor abundamiento puede consultarse también Gómez Lara, Cipriano, “La carrera judicial y las escuelas judiciales”, *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 157, 158 y 159, México, UNAM, 1988, p. 25.

⁵³⁶ Sagüés, Néstor Pedro, “Las escuelas judiciales”, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 47.

- Le resultan aplicables, en cuanto juez y administrador de justicia en sentido material, las reglas elaboradas por la jurisprudencia constitucional que aprehenden el principio según el cual, cuando en ejercicio de la función de administrar justicia el juez interpreta la ley, siguiendo su criterio y evaluando los elementos de juicio aportados al proceso, no puede configurarse quebrantamiento alguno del orden jurídico.

En tal tenor, la capacidad, dominio y pericia en el ámbito dogmático y procedimental del derecho disciplinario en el CJF consolidaría una actuación jurisdiccional relevante por parte de la autoridad competente, cuyos actos —al ser jurisdiccionales— tendrían plena validez y relevancia jurídica, concluyendo no sólo en determinaciones administrativas, sino en verdaderas sentencias, que —también como acto jurisdiccional—⁵³⁷ estarían apegadas a requisitos formales y sustanciales inspirados en los principios de congruencia, motivación y exhaustividad.⁵³⁸

c. Conciencia de las exigencias sociales que enfrenta el PJF
en materia de responsabilidad de sus servidores públicos

Ahora bien, nos parece que una razón más para sustentar la integración de una jurisdicción disciplinaria con miembros de la carrera judicial sería el conocimiento que éstos deben tener acerca de las expectativas y exigencias sociales hacia el PJF para demandar justicia de calidad, pronta y expedita, sobre todo tratándose de la responsabilidad de sus servidores públicos.

⁵³⁷ Se ha dicho que el *iudicium*, o juicio en sentido estricto, se aplica al acto decisorio, y en la sentencia se ve un acto de inteligencia del juez, un juicio lógico cuya conclusión es declaratoria de la norma jurídica aplicable al caso o conflicto sometido; además, la sentencia implica un acto de voluntad del juzgador de naturaleza compleja por cuanto resulta integrada por la consideración de los elementos de facto, la aplicación (o creación) de la norma jurídica adecuada, estimación de prueba y decisión final. De aquí que tradicionalmente se concluya que la sentencia es el acto de jurisdicción (dicción del derecho) por excelencia. Cfr. Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1974, pp. 333 y 334.

⁵³⁸ Fix-Zamudio y Ovalle Favela indican que el contenido formal de las sentencias puede separarse en tres partes: la relación de los hechos de la controversia, las consideraciones y fundamentos legales, y finalmente, los puntos resolutivos, que corresponden a los tres aspectos tradicionales de resultandos, considerandos y puntos resolutivos. En cuanto a los requisitos de fondo, los autores aluden a la claridad, precisión, congruencia y solución de todos los aspectos planteados en el procedimiento. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, *Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 94 y 95. Sobre la motivación, justificación, explicación y fundamentación de las resoluciones judiciales, también puede consultarse Galindo Sifuentes, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, cit., pp. 140-159.

Al respecto, en la doctrina se ha sostenido que los integrantes de la carrera judicial deben contar con una preparación especializada,⁵³⁹ ya que quienes tienen a su cargo la función jurisdiccional no sólo son agentes técnicos, sino que —desde el punto de vista sociológico— son mediadores institucionales de conflictos jurídicos, y por ello no sólo deben ser excelentes juristas, sino también —y de manera esencial— deben ser conocedores de la sociedad en que viven, de tal forma que estén capacitados para percibir lo que existe bajo la superficie del conflicto inmediato que se somete a su decisión, así como las consecuencias e implicaciones que va a tener su resolución.⁵⁴⁰

Sobre este punto, quienes tengan a su cargo la función jurisdiccional en el ámbito disciplinario no sólo estarán resolviendo casos en particular, sino que al hacerlo efectuarán otras funciones, que van desde la aplicación, interpretación y creación del derecho hasta la definición de la orientación de las normas y las políticas judiciales, el contenido de los derechos fundamentales, los límites del ejercicio de la autoridad, el control social y la generación de seguridad jurídica, entre otras cuestiones. En este sentido, cumplen una función social de enorme relevancia.⁵⁴¹

La evolución política y social de nuestra sociedad, en la que el PJF y sus integrantes han tenido un mayor protagonismo en la resolución de las controversias legales y en el encauzamiento judicial de los conflictos sociales, demanda mayor apertura y sensibilidad respecto a las necesidades expresadas por diversos sectores y agentes sociales, así como adaptación de sus tradicionales métodos de trabajo y actitudes hacia esos nuevos requerimientos.⁵⁴²

La exposición social del trabajo judicial es cada vez más creciente, razón por la cual la institución judicial debe estar atenta a la percepción ciudadana, ya que la legitimidad de sus resoluciones no sólo pasa por la calidad de las mismas, sino por el convencimiento y acatamiento social.

⁵³⁹ Para Fix-Fierro, la formación y especialización de los juzgadores debe comprender muchos otros aspectos que están más allá de los estrictamente jurídicos. Así, señala que el juez debe adquirir y fortalecer capacidades propias en el campo de la administración y las relaciones humanas, pues ello es parte de su función y de sus responsabilidades. Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “Métodos y técnicas de enseñanza y evaluación en la formación de jueces: una reflexión sobre las funciones de las escuelas judiciales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 11, México, p. 91. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/11/11_5.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁴⁰ *Idem*.

⁵⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, cit., p. 44.

⁵⁴² Estatuto del Juez Iberoamericano (2001). El documento original puede descargarse en el enlace siguiente: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=8c73bef9-ee33-4a72-912c-18a482bc1639&groupId=10124/ (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

La responsabilidad social de la judicatura le exige ser consciente de que la actual percepción ciudadana no es del todo positiva. La imagen de la justicia en la prensa, en la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido en general desfavorable, y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida.⁵⁴³

Como muestra de esa tendencia podemos señalar tres estudios (dos de carácter internacional y uno nacional) que han medido la percepción, experiencia y opiniones del público en general sobre los niveles de corrupción y el funcionamiento de las instituciones, incluido el PJJF:

- En primer lugar, tenemos el estudio realizado por Transparencia Internacional en 2013, denominado “Barómetro Global de la Corrupción 2013”, el cual analizó las opiniones de los ciudadanos acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción; entre sus principales resultados destacan:⁵⁴⁴
 - a) En México, el 71% de los encuestados manifestó que la corrupción en el país ha aumentado en los últimos dos años.
 - b) Los mexicanos califican como “muy grave” (con 4.7) el problema de la corrupción en el sector público.
 - c) De igual forma, los encuestados en México perciben un alto índice de corrupción a nivel institucional, razón por la cual asignaron calificaciones cercanas a la máxima de 5 puntos a algunas de ellas; por ejemplo, los encuestados calificaron con 4.6 a los partidos políticos y a la policía, seguidos de cerca por los funcionarios públicos con 4.5 y las legislaturas y el Poder Judicial con 4.3.
 - d) A nivel porcentual, esas mismas instituciones obtuvieron altos puntajes de percepción de corrupción. Los partidos políticos alcanzaron un 91%, la policía un 90%, los funcionarios públicos el 87%, las legislaturas un 83% y el Poder Judicial el 80%.
- Nuestro segundo ejemplo es el Informe Global de la Corrupción (IGC) de 2007, intitulado “Corrupción en los Sistemas Judiciales”, elaborado también por Transparencia Internacional (TI), que centra su análisis en los jueces y en las cortes dentro de un sistema de justicia

⁵⁴³ Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11 y 12.

⁵⁴⁴ Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2013, Transparencia Internacional, Berlín, 2013. El informe completo está disponible en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

amplio, en el que explora el efecto de la corrupción judicial sobre los derechos humanos, el desarrollo económico y la gobernabilidad.

El estudio identifica cuatro grandes problemas en los países que estudia:⁵⁴⁵

1. Nombramientos judiciales: la omisión de nombrar a jueces sobre la base del mérito puede dar lugar a la selección de magistrados susceptibles a la corrupción.
2. Términos y condiciones: los sueldos inferiores y las condiciones laborales precarias, incluidos los procesos injustos de ascenso y transferencia, así como la falta de capacitación continua para los jueces, hace que éstos y el personal de la Corte se vuelvan vulnerables a la corrupción.
3. Rendición de cuentas y disciplina: *los procesos injustos o ineficaces para disciplinar y destituir a jueces corruptos provocan a menudo la remoción de jueces independientes por oportunismo político.*
4. Transparencia: la opacidad en los procesos jurídicos evita que los medios de comunicación y la sociedad civil puedan monitorear la actividad del tribunal y descubran la corrupción judicial.

— El tercer y último ejemplo es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2013) efectuada en 2013 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que busca —entre otras cuestiones— brindar información referente a la satisfacción con servicios públicos básicos y servicios públicos bajo demanda, las percepciones de la población acerca de la corrupción, así como sobre las experiencias de corrupción de la población en pagos de servicios públicos, en trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades.

Entre las conclusiones del mencionado trabajo se estima que a nivel nacional, el 89.7% de la población considera que la corrupción es una práctica “muy frecuente” y “frecuente” en las policías, seguido de los partidos políticos y el Ministerio Público, con un 84.4% y 78.4%, respectivamente. A su vez, el sector “jueces y magistrados” se localiza con un 65.0% de percepción de corrupción entre los sujetos encuestados.

⁵⁴⁵ Transparencia Internacional, Informe Global de la Corrupción 2007, Transparencia Internacional, Berlín, 2013, p. XVII. Disponible en: http://www.transparencia.org/es/indices_global_de_la_corrupcion/informe_global_2007/informe_global_2007_en_espanol.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Los resultados anteriores nos hacen pensar que no obstante los loables objetivos de los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país para combatir la corrupción,⁵⁴⁶ en el terreno de la percepción ciudadana, ésta no ha disminuido, y, por el contrario, el sentir de la población muestra dudas respecto a un pronto mejoramiento en ese ámbito, incluida la corrupción dentro de los sistemas judiciales.⁵⁴⁷

En consecuencia, la institución judicial, y de forma particular el CJF, están compelidos a velar no sólo por el óptimo funcionamiento de los servicios de justicia para la sociedad mexicana, sino además, por que el desempeño de los servidores públicos judiciales se apegue a los máximos estándares éticos, constitucionales y legales.

Lo anterior comprende, desde luego, estrechar los vínculos con la sociedad, ser conocedores permanentes de sus requerimientos de justicia pronta y de calidad, así como transparentar —con las previsiones indispensables a favor del procesado— los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos judiciales.

De esta manera, el rediseño del perfil de la autoridad disciplinaria, orientado hacia su jurisdiccionalización, nos parece oportuno, dado que se satisfacen los elementos de conocer las demandas de la sociedad en que vive, el contexto (interno y externo) del PJF, el derecho sustantivo y procesal aplicable a los procedimientos disciplinarios y las garantías que en éstos deben atenderse.

⁵⁴⁶ En la búsqueda de soluciones en contra de la corrupción, nuestro país ha suscrito y ratificado tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

⁵⁴⁷ Para Alberto M. Binder, un observador externo al Poder Judicial percibe los niveles de corrupción del propio sistema judicial, y también percibe que ese sistema judicial nada hace respecto de la corrupción en otros sectores del Estado, y ello se le aparece como una nueva forma de corrupción, aunque en muchos casos no sea más que la ineficiencia normal del propio sistema. El costo de esa ineficiencia es mucho más alto para el prestigio del sistema judicial, ya que en la gran mayoría de los casos va a ser percibido como complicidad y corrupción. Cfr. Binder, Alberto, M., “Corrupción y sistemas judiciales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 10, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 136. Un artículo interesante relacionado también con la corrupción de los sistemas judiciales en Carbonell, Miguel, “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 1-9, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/4.pdf> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

B. La jurisdiccionalización contribuiría a la creación de una teoría interpretativa de las normas disciplinarias

De acuerdo con lo que aludimos en el rubro previo, la autoridad jurisdiccional para impartir justicia disciplinaria en el CJF tendría conocimientos amplios respecto a derecho disciplinario (sustantivo y procesal), y sería conocedora del contexto social en que está inserto el PJF.

Ahora bien, ese conocimiento —según nuestra particular perspectiva— le proporcionaría las bases suficientes para realizar una labor creadora y orientadora:

- Creadora, porque el titular de la función jurisdiccional —a través de sus sentencias— pone fin a los conflictos sometidos a su conocimiento. Antes de la sentencia, los sujetos involucrados, sus abogados y la comunidad en su conjunto, sólo cuentan con la posibilidad lógica de la aplicación de variadas normas del ordenamiento jurídico. El juez debe elegir algunas de esas normas para la resolución del caso. Tiene a su disposición diversos núcleos normativos, cuya aplicabilidad se encuentra condicionada por la forma en que el juez construye el caso mediante la selección de los hechos que considere relevantes. La elección de un núcleo normativo, a diferencia de otro, le llevará a una determinada sentencia. De esta manera, así como el juez selecciona hechos, también selecciona normas para su aplicación al caso. El juez puede encontrar proposiciones normativas ambiguas y vagas (con mayor razón en una disciplina jurídica que comienza su desarrollo), dotadas de varias significaciones posibles. Al dictar sentencia se despejan las incógnitas suscitadas por las variadas significaciones normativas. Se transforma lo lógicamente posible en realidad individual y concreta. Después de la sentencia, cuando ésta ha ganado el carácter de final y definitiva, los derechos y las obligaciones de las partes quedan fijados de una manera cierta e indubitable. El paso de la posibilidad a la realidad, ínsito en toda sentencia con cualidad de cosa juzgada, acredita la función creadora del juez.⁵⁴⁸

⁵⁴⁸ Sobre la función creadora del juez puede verse Cueto Rúa, Julio, “El buen juez de primera instancia”, *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, año 4, núm. 8, pp. 200-203. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=acdmia&n=8> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

- Orientadora, ya que a través de la sentencia el juez explica cuál es el sentido de las normas que están contenidas en los textos jurídicos, en forma tal que se da certeza sobre el alcance de los derechos o las obligaciones de cada quien, así como de las facultades de la autoridad y los ámbitos de validez de las normas jurídicas. La sentencia, por tanto, además de resolución formal que resuelve un caso específico, debe ser entendida y redactada con una perspectiva de orientación de los valores, principios y reglas que informan el sistema jurídico y que conducen a una decisión, todo lo cual debe hacerse en una forma accesible para los justiciables, y también para los operadores jurídicos.⁵⁴⁹

Al adoptar carácter jurisdiccional, la autoridad disciplinaria en el CJF estaría en posibilidad de dictar verdaderas sentencias obligatorias para las partes, y de carácter orientador para los operadores jurídicos, para el medio judicial y para la sociedad en general.

Pero no solamente a través de la sentencia se estaría construyendo una labor de orientación y certeza, sino que la actividad jurisdiccional, por medio de la construcción de jurisprudencia y tesis en materia disciplinaria, daría uniformidad, congruencia y vinculatoriedad a la interpretación del derecho disciplinario por la autoridad judicial.

En tal sentido, el órgano jurisdiccional disciplinario coadyuvaría a que el CJF supere los criterios disciplinarios que hasta hoy ha fijado para guiar el trabajo de los diferentes órganos con competencia disciplinaria, una herramienta sin duda importante y útil, que fue pensada con el fin de coadyuvar en el mejor desempeño de la función disciplinaria y servir para otorgar certeza jurídica;⁵⁵⁰ pero que, como señalamos en el capítulo anterior, presenta una seria problemática (falta de una teoría interpretativa, inestabilidad y empleo optativo, etcétera), que es fundamental resolver con prontitud.⁵⁵¹

Acorde a nuestra visión de la materia, *la autoridad jurisdiccional estaría capacitada para construir una teoría interpretativa del derecho disciplinario* en sus aspec-

⁵⁴⁹ Nava Gomar, Salvador O., “La sentencia como palabra e instrumento de la comunicación”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, cuarta época, vol. 1, núm. 6, 2010, pp. 45-76, diaponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=27> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁵⁰ Lineamientos internos para la elaboración de tesis orientadoras, no obligatorias, relativas a la resolución de procedimientos disciplinarios, CJF. Visibles en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/criterios/Lineamientos.aspx> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁵¹ Remitimos al atento lector a las consideraciones hechas en el nivel de criterios disciplinarios, expuesto en el capítulo anterior.

tos sustantivo y adjetivo: es decir, para desentrañar —con el empleo de las técnicas de interpretación existentes— el sentido (hoy sumamente ambiguo) de la normatividad disciplinaria, haciéndolo explícito y claro para los aplicadores de las normas, para los servidores públicos sujetos al régimen disciplinario, para la comunidad jurídica y para la sociedad en general.

A través de criterios jurisdiccionales especializados, materializados en tesis y jurisprudencia, pensamos que se podría conformar una teoría uniforme que interprete las normas constitucionales, legales y reglamentarias del ámbito disciplinario.

La jurisprudencia emanada de la interpretación de las normas disciplinarias constituiría —desde nuestro punto de vista— un instrumento hermenéutico para que las autoridades del CJF puedan aplicarla en forma debida, como un criterio uniforme con efectos normativos.⁵⁵²

Creemos que —al menos— son tres las ventajas fundamentales que se podrían alcanzar con la integración de una teoría interpretativa del derecho disciplinario:

- La jurisprudencia que se emita tendría un carácter vinculatorio para las autoridades con competencia disciplinaria en el CJF, lo que daría uniformidad a sus criterios y resoluciones, así como mayor certidumbre a los sujetos involucrados.
- La estabilidad de la jurisprudencia superaría la volatilidad de los criterios disciplinarios hoy existentes, brindando mayor seguridad jurídica a los servidores públicos sujetos a los procedimientos de investigación y responsabilidad.
- La orientación jurisdiccional sustentada en sentencias y jurisprudencia sería un elemento de retroalimentación importante para que la administración del CJF diseñe nuevas estrategias preventivas y —desde luego— nuevas políticas institucionales apoyadas en la experiencia de la justicia disciplinaria.

La construcción de una teoría de la interpretación disciplinaria como la que proponemos tendría que abreviar de las familias de teorías interpretativas que se confrontan en la literatura jurídica moderna. Tal sería el caso de los siguientes modelos teóricos:⁵⁵³

⁵⁵² Narváez Hernández, José Ramón, voz: “Jurisprudencia”, *Diccionario histórico judicial*, cit., pp. 948-954.

⁵⁵³ Sobre este aspecto nos basamos en Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, cit., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 13-18.

1. La teoría cognitiva (o formalística), que sostiene que la interpretación es una actividad de tipo cognoscitivo: interpretar es verificar (empíricamente) el significado objetivo de los textos normativos o la intención subjetiva de sus autores. La labor del intérprete es, entonces, descriptiva; se compone por enunciados de los cuales puede comprobarse la veracidad o falsedad.
2. La teoría escéptica, que afirma que la interpretación es una actividad no de conocimiento, sino de valoración y de decisión. Se funda sobre la opinión de que no existe algo así como el significado propio de las palabras, ya que toda palabra puede tener el significado que le ha incorporado el emiteente, o el que le incorpora el que la usa, y la coincidencia entre uno y otro no está garantizada. Según esta teoría, todo texto puede ser entendido en una pluralidad de modos diversos, y las diversas interpretaciones dependen de las distintas posturas valorativas de los intérpretes.
3. La teoría intermedia entre las precedentes sostiene que la interpretación es a veces una actividad de conocimiento y a veces una actividad de decisión discrecional. Esta teoría subraya la textura abierta (vaguedad, indeterminación, etcétera) de los textos normativos, y establece que en el seno del significado de todo texto normativo puede distinguirse un núcleo esencial luminoso, y en torno suyo una indefinida zona de penumbra. De aquí se sigue que para toda norma existen casos fáciles y difíciles, estos últimos en zona de penumbra, en los que los jueces ejercen discrecionalidad, ya que la decisión de la controversia requiere de una elección entre al menos dos soluciones alternativas.

De igual manera, en la construcción de la teoría interpretativa disciplinaria, la autoridad jurisdiccional tendrá que ser conocedora de los tipos fundamentales de interpretación normativa.⁵⁵⁴ Tal tipología comprende la interpretación literal (también llamada declarativa) y la correctora. La primera de ellas aspira a encontrar un significado propio de las disposiciones normativas (en nuestro caso de la ley disciplinaria); es decir, se centra en el significado literal de las normas, el más inmediato, que se desprende del uso común de las palabras y de las reglas sintácticas. La segunda de ellas es opuesta a la primera, y se presenta como la desviación del significado propio de la norma y la atribución de un significado distinto.

Además de las familias y tipos de interpretación, el juzgador disciplinario tendría que ser conocedor de la argumentación jurídica y de las técnicas

⁵⁵⁴ *Ibidem*, pp. 25-31.

argumentativas para la construcción de una teoría integral de la interpretación disciplinaria. Los rasgos distintivos de la argumentación orientada al derecho disciplinario serán, sin duda, su carácter práctico y su vinculatoriedad a las normas jurídicas vigentes.⁵⁵⁵

El papel de la argumentación jurídica en la construcción de la teoría interpretativa del derecho disciplinario dependerá —en parte— de la concepción que del derecho se tenga; así, si en el juzgador disciplinario predomina una visión positivista, es natural que se considere como la manera ideal de argumentar la propia del silogismo deductivo; en cambio, desde la postura del sociologismo jurídico, la lógica deductiva o formal no puede satisfacer las necesidades argumentativas del derecho;⁵⁵⁶ en consecuencia, tendrá que recurrir a otros esquemas argumentativos que le permitan construir y justificar la decisión judicial, máxime en una rama del derecho de naciente desarrollo en México.

La teoría interpretativa del derecho disciplinario, en este orden de ideas, se construiría por una autoridad jurisdiccional, especializada en la impartición de justicia disciplinaria mediante la interpretación y aplicación del derecho vigente, empleando técnicas argumentativas que se plasmen en sentencias caracterizadas por su justificación interna y externa.⁵⁵⁷

La justificación interna de las sentencias se haría mediante el uso de lo que se conoce con el nombre de silogismo jurídico, que va más allá del esquema tradicional (premisa mayor, premisa menor, conclusión), se basa en razonamientos propios de la lógica formal y aspira a descubrir todas las premisas (no sólo mayor y menor) cuya existencia es necesaria para arribar a una determinada conclusión.⁵⁵⁸

La justificación externa de las sentencias del juez disciplinario en el CJF estaría sustentada en los principales tipos de argumentación jurídica, también conocidos como formas de argumento. Sin pretender hacer una clasificación exhaustiva de ellos, podemos mencionar los siguientes:⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ Fernández Ruiz, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 99 y 100.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, p. 106.

⁵⁵⁷ Sobre la justificación de las decisiones jurídicas véase Wróblewsky, Jerzy, “Justificación de las decisiones jurídicas”, en Esquiaga Ganusas, Francisco Javier, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2004, p. 46.

⁵⁵⁸ Fernández Ruiz, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., pp. 110 y 111.

⁵⁵⁹ Entre otros argumentos que pueden señalarse están: argumento de autoridad, argumento a *completudine* (evitar lagunas), argumento a *coherentia*, argumento pragmático, argumento por equidad, argumento *sedes materiae*, argumento económico, argumento *ab exemplo*, argu-

- *Argumento a simili o por analogía*. Por el cual se considera, conforme a una regla de justicia, que se debe dar un trato igual a los casos esencialmente parecidos.⁵⁶⁰
- *Argumento a fortiori*. Indica exceso de razón, y tiene dos formas: *a maiori ad minus*, que podría sintetizarse en el enunciado “el que puede lo más puede lo menos”; y *a minori ad maius*, que puede enunciarse con la frase “si está prohibido lo menos está prohibido lo más”.⁵⁶¹
- *Argumento a contrario*. Este tipo de razonamiento consiste en que, dada una determinada proposición jurídica, en la cual se predica una obligación de un sujeto, se debe evitar extender esa calificación normativa a otros sujetos no mencionados expresa y literalmente en la proposición jurídica considerada.⁵⁶²
- *Argumento psicológico o genético*. Consiste en una justificación de cierta interpretación de la ley, basada en la investigación de la voluntad del legislador, a partir de los datos presentes en los trabajos preparatorios y documentos que rodean al texto mismo de la ley en cuestión.⁵⁶³
- *Argumento histórico*. Sirve para atribuir a un enunciado, un significado que sea acorde con la forma en que los distintos legisladores a lo largo de la historia han regulado la institución jurídica que el enunciado actual regula.⁵⁶⁴
- *Argumento teleológico*. Consiste en justificar la atribución de un significado apelando a la finalidad del precepto, por entender que la norma es un medio para un fin; la norma deberá ser interpretada atendiendo a los fines que persiguió el legislador que la creó.⁵⁶⁵

mento *a rubrica*, argumento naturalista, etcétera. Además de las obras que venimos citando, sugerimos la consulta de Atienza, Manuel y Ferrajoli, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, y Tamayo y Salmerón, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Ambas obras disponibles en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1695>, y <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=757> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁶⁰ Fernández Ruiz, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., p. 113.

⁵⁶¹ González Flores, José Antonio, “Sobre los argumentos interpretativos”, en Báez Silva, Carlos (coord.), *Estudios sobre la interpretación y argumentación jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 142.

⁵⁶² Fernández Ruiz, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., p. 116.

⁵⁶³ *Ibidem*, p. 119.

⁵⁶⁴ González Flores, José Antonio, “Sobre los argumentos interpretativos”, cit., p. 151.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, pp. 150 y 151.

- *Argumento por reducción al absurdo o apagógico*. Justifica rechazar un significado de un enunciado por las consecuencias absurdas a las que conduce.⁵⁶⁶
- *Argumento por el uso de los precedentes o ab exemplo*. Este tipo de argumento permite interpretar la ley conforme a los precedentes; esto es, conforme a decisiones anteriores.⁵⁶⁷
- *Argumento sistemático*. Parte de la hipótesis de que el derecho es algo ordenado y que sus diferentes partes constituyen un sistema, cuyos elementos pueden interpretarse de acuerdo con el contexto en que se insertan.⁵⁶⁸

Creemos que con la propuesta que hacemos, consistente en construir una teoría interpretativa del derecho disciplinario basada en las resoluciones y criterios jurisprudenciales de juzgadores expertos en impartir justicia disciplinaria (conocedores de la interpretación y argumentación jurídica), se daría un paso fundamental en el país para esclarecer las normas jurídicas vigentes en esta materia, hoy caracterizadas por un gran margen de ambigüedad y discrecionalidad en su empleo.

Sería un inicio trascendental para la indagación y estudio del sentido de la ley disciplinaria y para ir delimitando los alcances que tiene el operador jurídico en su aplicación.

Quizá de esta manera el derecho disciplinario aplicado al ámbito judicial pueda alcanzar —al paso del tiempo— mayores parámetros de certeza y eficiencia en su objetivo, brindando —a la vez— una mayor protección de los derechos de los servidores públicos.

2. *La jurisdiccionalización del procedimiento disciplinario como medio para garantizar los derechos procedimentales de los imputados*

La jurisdiccionalización disciplinaria en el CJF —acorde a nuestro enfoque— representa la posibilidad de que los procedimientos disciplinarios sean materia de estudio de una autoridad especializada en la aplicación de los derechos y garantías del debido proceso.

Significa también reconocer lo que se ha dado en llamar la principiología del derecho disciplinario, que constituye un conjunto de directrices del

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 152.

⁵⁶⁷ Fernández Ruiz, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, cit., p. 122.

⁵⁶⁸ Galindo Sifuentes, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, cit., p. 216.

procedimiento disciplinario, al cual debe recurrir la autoridad competente para aplicar su normatividad. Entre tales principios se encuentran los siguientes: legalidad, debido proceso, *in dubio pro reo*, presunción de inocencia, gratuidad, prescripción de la responsabilidad objetiva, favorabilidad, igualdad ante la ley, etcétera.⁵⁶⁹

Con los principios se quiere significar, en toda forma, que el diseño de la institución disciplinaria debe regirse por tales derroteros o en obediencia a dicha orientación. La codificación —o regulación normativa— de tales directrices fortalece el imperio del derecho, al señalar los canales garantistas de los servidores públicos y fijar los esquemas interpretativos de las normas disciplinarias, evitando así los desbordamientos administrativos y cualquier posible atropello de la autoridad.⁵⁷⁰

Ahora bien, al propugnar la implementación de una jurisdicción disciplinaria en el CJF y en México lo hacemos sabedores de las limitaciones que hoy en día permean la protección de los derechos de defensa de los servidores públicos sujetos a los procedimientos disciplinarios.⁵⁷¹

Esto es así —en principio— porque, a diferencia de lo que sucede con las obligaciones, deberes y prohibiciones de los servidores públicos, no existe claridad en la definición de los derechos y garantías de defensa a favor de aquéllos en un procedimiento disciplinario.

Inclusive, la doctrina ha sostenido que en el terreno práctico se vulnera la garantía de culpabilidad debido a una falta de técnica jurídica de las autoridades, proveniente de la ausencia de una dogmática del derecho disciplinario y aumentada por el descuido del legislador de contrarrestar la actividad sancionadora de los órganos de control, que no tienen límite alguno en castigar probables responsables, quienes no cuentan con un catálogo de derechos dentro del procedimiento disciplinario que constituyan una referencia para conducirse con seguridad dentro del procedimiento y no ser víctimas de las injusticias que actualmente padecen.⁵⁷²

Algunos de los principios esenciales del debido proceso que tendrían que observarse en todos los procedimientos jurisdiccionales disciplinarios

⁵⁶⁹ Ossa Arbeláez, Jaime, “La jurisdiccionalización del derecho disciplinario”, *Estudios de Derecho*, Medellín, vol. LV, núm. 125 y 126, 1996, p. 167.

⁵⁷⁰ *Idem*.

⁵⁷¹ La defensa es un derecho fundamental, reconocido constitucionalmente y en los textos de derechos humanos, que debe salvaguardarse en cualquier procedimiento jurisdiccional. En este tenor: Moreno Catena, Víctor, “Sobre el derecho de defensa”, *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico. El derecho de defensa*, Valencia, núm. 8, diciembre de 2010, p. 17.

⁵⁷² Amaya Barón, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presupuestos y alcances)*, cit., pp. 85 y 86.

los revisamos al reflexionar en torno al desarrollo de las investigaciones a cargo del CJF; sin embargo, es preciso recordarlos a fin de coadyuvar en la propuesta de una catalogación de derechos de los servidores públicos sujetos a procedimiento. A continuación presentamos algunas breves ideas al respecto, y para mayor abundamiento remitimos al lector a la bibliografía especializada en la materia.

Principios del debido proceso observables en el procedimiento jurisdiccional disciplinario en el CJF:

- *Principios de tipicidad y legalidad.* En el ámbito disciplinario estos principios dan certeza de que ningún servidor público sea sancionado por actos u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa. Además, implican la necesidad de una precisa tipificación de las conductas y de las sanciones previstas para su castigo, con apego a lo previsto en las normas.⁵⁷³

Al respecto, se ha afirmado que la jurisdiccionalización del derecho disciplinario debe comprender una definición limitativa de las infracciones disciplinarias, por textos legales o, al menos, reglamentarios, lo suficientemente precisos (con una tipificación concreta en un sentido profesional) como para no dejar lugar a alguna arbitrariedad.⁵⁷⁴

Sabedores del uso de tipos abiertos y de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho disciplinario, es preciso que en ejercicio de la función legislativa (leyes, acuerdos o reglamentos), se fijen:⁵⁷⁵ 1) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada; 2) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco o un concepto jurídico indeterminado; 3) los criterios por los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta; 4) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición; 5) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a exigencias del debido proceso. Además, es indispensable que el

⁵⁷³ *Ibidem*, p. 81.

⁵⁷⁴ Nieto, Alejandro, “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 63, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, septiembre-diciembre de 1970, p. 83. También puede verse Martínez Alarcón, María Luz, *La independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 346.

⁵⁷⁵ Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-818 de 2005 y C-720 de 2006. Visibles en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>, y <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-720-06.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

juzgador disciplinario tenga conocimiento de dichas circunstancias para la justa aplicación normativa.

- *Principio de proporcionalidad*. Determina la necesaria adecuación de las penas o sanciones a la gravedad de las infracciones. Este principio ha de hacerse presente en la determinación normativa del régimen de infracciones y sanciones como en su correcta aplicación por la autoridad sancionadora.⁵⁷⁶
- *Principio de non bis in idem*. Consiste en un medio de interpretación o solución al conflicto entre la idea de seguridad jurídica y la búsqueda de justicia material, que tiene su expresión en un criterio de la lógica, de que lo ya cumplido no debe volverse a cumplir. Esta finalidad se traduce en un impedimento procesal que niega la posibilidad de interponer una nueva acción y la apertura de un segundo proceso con un mismo objeto.⁵⁷⁷ En otras palabras, bajo este principio nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos.
- *Principio de culpabilidad*. Si bien este principio ha alcanzado un amplio desarrollo en la materia penal, en la disciplinaria es incipiente su desenvolvimiento. En la práctica, los órganos de control no hacen una valoración de lo que jurídicamente entendemos por dolo y culpa, sino que se limitan a verificar la existencia de la conducta u omisión y su vinculación con el infractor. Acorde con este principio (que habría que incorporar plenamente al derecho disciplinario) no basta con que el funcionario realice de forma voluntaria y consciente la acción sancionable (imputabilidad), sino que es preciso que éste persiga el resultado antijurídico (dolo) o que, al menos, siendo previsible ese resultado, no trate de evitarlo (culpa) y, además, deben concurrir las condiciones normales de exigibilidad.⁵⁷⁸
- *Principio de presunción de inocencia*.⁵⁷⁹ Constituye un principio-derecho, pues sirve de parámetro de interpretación al momento de resolver

⁵⁷⁶ Marina Jalvo, Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Valladolid, Lex Nova, 1999, p. 233.

⁵⁷⁷ En este sentido: León Villalva, Francisco, Javier de, *Acumulación de sanciones penales y administrativas. Sentido y alcance del principio “ne bis in idem”*, Barcelona, Bosch, 1998, pp. 388 y 389.

⁵⁷⁸ En este tenor, Marina Jalvo, Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, cit., p. 226.

⁵⁷⁹ La SCJN ha establecido en una tesis aislada los alcances del principio constitucional de presunción de inocencia: “Presunción de inocencia. Alcances de ese principio constitucional. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de

acerca de la afectación del derecho a la libertad personal y responsabilidad de un imputado. Es también un derecho que le asiste a toda persona a quien se le atribuye la comisión de un hecho punible mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad a través de una sentencia.⁵⁸⁰

- *Principio de irretroactividad de las infracciones y de las sanciones.* Según el cual una ley sólo rige para hechos futuros y es aplicable desde el momento de su publicación hacia adelante, siendo ilegítimo que se pretenda aplicar retroactivamente para hechos pasados, más aún cuando se busca incriminar una conducta que al tiempo de cometerse no ha sido punible o busca agravar una sanción en perjuicio del responsable por un hecho cometido antes de su vigencia.⁵⁸¹
- *Principio acusatorio.* El elemento esencial del principio acusatorio es la separación de las funciones procesales (a diferencia del modelo inquisitivo, en donde quien investiga también juzga). Con este principio se busca la estricta separación entre las funciones de acusar, defender y juzgar entre sujetos procesales independientes. Se considera que es el choque entre las distintas versiones de lo ocurrido, el contraste entre los argumentos que sostienen por un lado la acusación y por otro la defensa, lo que permite al juez —a través de la valoración de los méritos de cada posición— acercarse lo más humanamente posible a la verdad y poder estar en condiciones de juzgar.⁵⁸²

Para algunos autores, el principio acusatorio sirve a diversas finalidades:⁵⁸³ delimitar el objeto del proceso o procedimiento, igualdad procesal de las partes, posibilitar una defensa eficaz, la valoración de las pruebas no es tasada sino basada en los criterios de

otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales, y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de «no autor o no partícipe» en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia”, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, p. 1186.

⁵⁸⁰ Castañeda Otsu, *El procedimiento disciplinario ante los órganos de control del Poder Judicial*, cit., p. 67.

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 56.

⁵⁸² Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio, *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 9.

⁵⁸³ *Ibidem*, pp. 10 y 11. También: Amaya Barón, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presupuestos y alcances)*, cit., p. 89.

la libre apreciación y la sana crítica; exclusión de la prueba ilícita, iniciativa procesal, y en especial probatoria de las partes; contradicción, publicidad, forma oral, fijar anticipadamente los límites de la sentencia, etcétera.

En el caso del CJF, la aplicación de este principio resulta fundamental para garantizar los fines mencionados. Nos parece que el modelo que actualmente predomina es de corte inquisitivo, en el cual se unen las funciones de investigación y procesamiento en las mismas autoridades, lo cual resta objetividad e imparcialidad a los procedimientos disciplinarios.

- *Principio de non reformatio in peius*. Consiste en que nadie puede resultar perjudicado en virtud de su propio recurso. Con base en este principio, el recurrente de una resolución sancionadora no debe resultar más perjudicado o agravado en la nueva resolución que ha revisado la primera.⁵⁸⁴
- *Principio de debido proceso*. Ya comentado a lo largo de este trabajo en variadas ocasiones, se entiende como el conjunto de condiciones (también llamadas “formalidades esenciales del procedimiento”) y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.⁵⁸⁵

Estos (y otros) principios encuentran su plena realización al ser aplicados por un órgano jurisdiccional capaz de interpretarlos y derivar derechos esenciales para la protección de la esfera jurídica de los sujetos disciplinados. Entre algunos de esos derechos tenemos: el derecho a la defensa, a la prueba, al plazo razonable del procedimiento, a la motivación de las resoluciones, a la impugnación, etcétera.

Ahora bien, para garantizar la defensa de los sujetos sometidos a procedimientos disciplinarios en el CJF, es fundamental contar con un catálogo de derechos procedimentales y con una autoridad jurisdiccional objetiva, imparcial y especializada en el manejo y aplicación de los mismos (y de los conceptos fundamentales del derecho disciplinario sustantivo y procesal).

Sin embargo, esto también resultaría insuficiente en el caso concreto del CJF dado el esquema —a nuestro parecer inquisitivo y opaco— que existe y las problemáticas concretas que identificamos en los seis niveles de estudio abordados en el capítulo precedente. Por tanto, pensamos que un cambio de fondo para mejorar el régimen disciplinario en el CJF debe comprender el

⁵⁸⁴ *Ibidem*, p. 91.

⁵⁸⁵ Fix-Zamudio, Héctor, voz: “Debido proceso legal”, *Diccionario jurídico mexicano*, cit., pp. 820-823.

juzgamiento por parte de autoridades jurisdiccionales, pero no sólo eso, sino también la reconfiguración del andamiaje constitucional, legal, organizativo, competencial, de criterios, políticas y prácticas disciplinarias al interior de la institución judicial.

De manera particular, en el rubro siguiente y en las conclusiones presentamos algunas sugerencias concretas que favorecen el rediseño del régimen disciplinario en el CJF, orientándolo hacia su plena jurisdiccionalización, tomando como base la experiencia colombiana y —desde luego— el contexto jurídico mexicano.

III. HACIA LA JURISDICCIONALIZACIÓN DISCIPLINARIA EN EL CJF

Con motivo de las entrevistas que realizamos a lo largo de nuestro trabajo, pudimos conocer distintas perspectivas de los servidores públicos judiciales administrativos y jurisdiccionales para mejorar el trabajo disciplinario del CJF. En su gran mayoría los servidores públicos coincidieron en que es esencial dotar de mayores derechos a los investigados e imputados en un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Entre las propuestas más destacadas resaltan las formuladas por dos ministros de la SCJN y uno de los magistrados del PJF. En el caso de los ministros, éstos sugirieron:

1. Unificar la normatividad, los procedimientos y las actividades disciplinarias en el CJF, en la SCJN y en el TEPJF, para dar más estabilidad y congruencia al sistema disciplinario judicial.
2. Empezar un estudio nacional para identificar las conductas infractoras de mayor incidencia en el PJF y revisar los expedientes disciplinarios de los últimos años, para detectar contextos, causas y patrones de comportamiento de los servidores públicos infractores, y así poder prevenir dichas conductas.

Complementaria a esas propuestas, se encuentra una sugerencia de carácter jurisdiccional hecha por un magistrado del PJF, quien estima necesaria la creación de “paneles disciplinarios integrados por pares”; es decir, por magistrados o jueces del PJF, ya que, en su opinión,

...son quienes comprenden a cabalidad todas las circunstancias que deben valorarse para la sanción de un Magistrado o de un Juez por errores cometidos en la función, no así por miembros del CJF, cuya realidad ontológica pertenece a la realidad administrativa y no jurisdiccional.

En opinión del magistrado proponente, esos paneles “deberían integrarse por los jueces más antiguos, los jueces con mejor fama pública, los Jueces que han demostrado ser probos, los jueces que han demostrado solvencia moral y conocimientos jurídicos”; la temporalidad de esos paneles debería ser variable y “con la posibilidad de que exista un panel revisor, para que quien lleve la instrucción, el procedimiento y la recepción de pruebas no sea necesariamente el de la última instancia, sino que siempre haya la posibilidad de acudir a un distinto órgano de apelación o segunda instancia”.

De esa manera, nuevamente en opinión del magistrado entrevistado, se orientaría la facultad disciplinaria del CJF hacia el debido proceso, y adicionalmente se daría agilidad a las investigaciones y procedimientos disciplinarios, ya que los paneles propuestos se dedicarían “únicamente a ese tipo de cuestiones”, lo que les daría gran celeridad, porque no tendrían que atender otro tipo de asuntos.

Ahora, con las opiniones y propuestas recabadas, así como con el análisis hecho en nuestra obra, nos parece claro que el camino que debe seguirse por parte del CJF es el de profesionalizar los trabajos de control, prevención, restauración del orden, investigación y juzgamiento de sus servidores públicos, así como el de jurisdiccionalizar los procedimientos disciplinarios a su cargo.

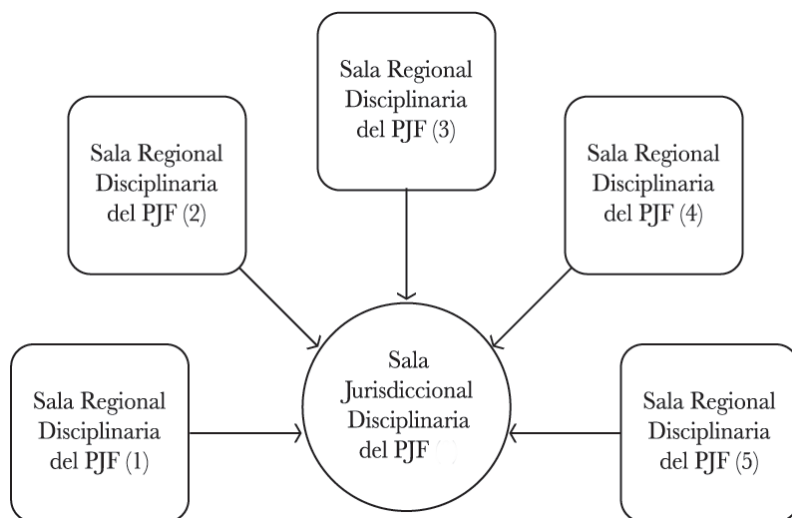
La jurisdiccionalización, como hemos podido estudiar, consistiría en dar mayores certezas y garantías a los servidores públicos sujetos al régimen disciplinario judicial, a través del reconocimiento de las mismas certezas y garantías en el plano normativo y de su materialización por medio del juzgamiento disciplinario a cargo de autoridades jurisdiccionales que cumplan con el perfil, los conocimientos y la experiencia a que hemos venido haciendo alusión en este capítulo.

En ese orden de ideas, a continuación nos permitimos formular una propuesta específica que orienta la facultad disciplinaria del CJF hacia su plena jurisdiccionalización.

Desde nuestra óptica, la creación de una jurisdicción disciplinaria en el CJF podría configurarse a través de la creación de una sala jurisdiccional disciplinaria y cinco salas regionales pertenecientes al propio CJF, distribuidas en el interior del país (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca, Veracruz) para facilitar la celeridad e intermediación en la impartición de justicia disciplinaria.⁵⁸⁶

⁵⁸⁶ La intermediación en el procedimiento se da cuando los jueces que van a resolver toman conocimiento personal del material probatorio introducido en la audiencia y escuchan directamente los argumentos de las partes con la presencia ininterrumpida de los sujetos procesales que deben participar en ella. *Cfr.* Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio, *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*, cit., p. 26.

GRÁFICA 1
 SALAS DISCIPLINARIAS EN EL CJF

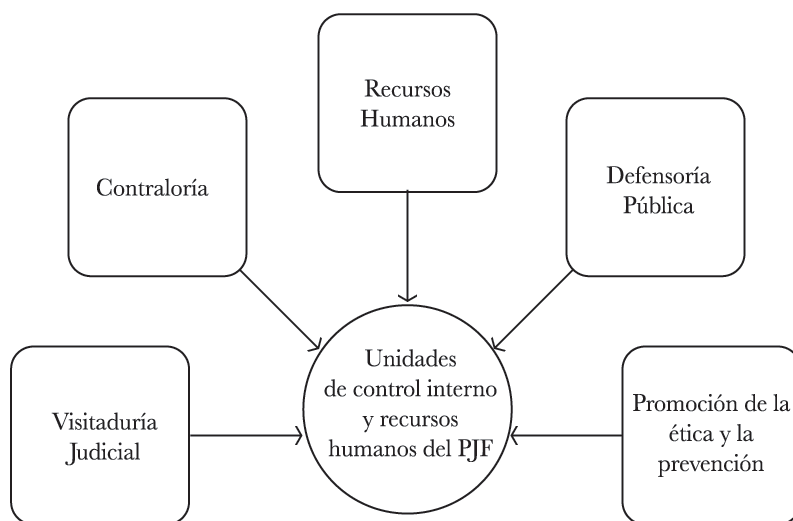


Junto a las salas tendría que preverse la necesaria separación de las funciones de investigación y procesamiento en el CJF. Pensamos que la Contraloría del PJF, fortalecida con personal y recursos técnicos y materiales, y con unidades posicionadas en el interior del país, sería el órgano idóneo para llevar a cabo las investigaciones disciplinarias, en virtud de que son actividades que ya viene realizando y cuenta con experiencia y servidores públicos, que si bien deben especializarse aún más, conocen el ejercicio de tales atribuciones.

Incluso, podemos pensar en la creación de unidades regionales de control interno y recursos humanos, que comprendería áreas de contraloría, auditoría, responsabilidades, defensoría, visitaduría judicial, promoción de la ética y la prevención, y, desde luego, recursos humanos, y aproximar esas tareas en las entidades federativas, en un contexto preventivo que facilite el ejercicio de esas funciones y les dé celeridad.

GRÁFICA 2

UNIDADES DE CONTROL INTERNO Y RECURSOS HUMANOS EN EL CJF



Un cambio de ese talante requeriría servidores públicos idóneos para las funciones de investigación a cargo de la Contraloría y de las facultades de juzgamiento, ahora correspondientes a una Sala Jurisdiccional Disciplinaria y a las cinco salas regionales.

Entonces, tendría que pensarse en el perfil de investigador (semejante al perfil del Ministerio Público investigador) para quien esté a cargo de las funciones de indagación y esclarecimiento de los hechos en la Contraloría del PJJF, y en el perfil de juez o magistrado para los integrantes de las aludidas salas disciplinarias.

Entre otros, tendrían que ser analizados a detalle dos temas importantes: la integración de las salas y su distribución competencial. En ambos casos, pensamos en un esquema semejante al que existía recientemente en el Tribunal Electoral del PJJF. De esta manera, funcionaría una Sala Superior y cinco salas regionales, compuestas por siete y tres magistrados, respectivamente, electos por el Senado de la República a propuesta de la SCJN, con una renovación escalonada en periodos de tres, seis y nueve años.

La competencia de primera instancia correspondería a las salas regionales distribuidas en el país con jurisdicción en un determinado número de entidades federativas, en tanto que la segunda instancia sería ejercida por la

Sala Superior, como órgano revisor de las resoluciones de primera instancia, lo cual permitiría el establecimiento normativo de medios de impugnación en contra de las sentencias.

En contra de las resoluciones de la Sala Superior y de las salas regionales sería procedente el juicio de amparo, con lo cual se integraría un sistema de medios de impugnación completo y coherente para la defensa de los servidores públicos disciplinados.

Sin duda que, de considerarse viable la propuesta formulada, muchos otros temas tendrían que pensarse a detalle, entre ellos:

1. La competencia y estructura jerárquica de la Contraloría en el rediseño planteado.
2. La coadyuvancia de la Defensoría Pública en las investigaciones y procedimientos disciplinarios.
3. La participación de las Salas en la conformación de tesis y jurisprudencia.
4. Aspectos formales (y a la vez sustantivos) como la publicidad de las sesiones de dichos órganos jurisdiccionales.

Todos esas propuestas implicarían cambios constitucionales, legales y reglamentarios profundos y nada sencillos de materializar en el corto plazo; sin embargo, los pasos que ha dado el CJF en dos décadas de existencia para mejorar el régimen disciplinario, así como las reformas constitucionales que estamos viviendo a favor del combate a la corrupción y la demanda de responsabilidades de los servidores públicos, nos hacen pensar que es posible un cambio sustancial como el que sugerimos.⁵⁸⁷

⁵⁸⁷ En mayo de 2015 fue promulgada la reforma constitucional anticorrupción, que dio origen al denominado Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Dicho Sistema cuenta con un Comité Coordinador, en el cual participa un integrante del CJF, así como los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución y un representante del Comité de Participación Ciudadana. La puesta en marcha de este Sistema se realizará mediante la aplicación de tres normas legales que han sido expedidas y entraron en vigor en 2017: 1) la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargada de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves, y 3) la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Con esto, el paradigma del sistema de responsabilidades en nuestro país dará un

Para la formulación de propuestas orientadas a la realización de dichas reformas consideramos prudente abreviar de la experiencia colombiana, cuyo Consejo Superior de la Judicatura —como vimos en el capítulo segundo— desde 1991 cuenta con una Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al tiempo que en el orden regional tiene a los consejos seccionales especializados en esa misma materia.⁵⁸⁸

Asimismo, la normatividad y la jurisprudencia colombianas se caracterizan por su avance en la protección de los derechos de los sujetos disciplinados y por su claridad y sencillez, cualidades de gran valor para los operadores jurídicos encargados de su aplicación, y también para la comunidad jurídica en general, quienes participan de manera activa en la construcción de una dogmática disciplinaria.

Sin embargo, no solamente en el régimen disciplinario de los servidores públicos es pionera Colombia y podemos aprender de su experiencia, sino que también ha venido haciendo una labor importante respecto a la disciplina de los abogados, instrumentando un Código Disciplinario del Abogado de características semejantes a su similar aplicable a los servidores públicos;⁵⁸⁹ ello, en virtud de reconocer la importancia de contar con una profesión de abogacía que coadyuve en el sistema de justicia y sea compatible con el interés general, a la luz de los valores y principios constitucionales.⁵⁹⁰

giro importante, acercándose a la jurisdiccionalización de sus procedimientos y, por ende, a mayores certezas en cuanto a la objetividad e imparcialidad de las autoridades. Será importante dar seguimiento al papel que desarrollará el CJF en el Sistema Nacional Anticorrupción y a las modificaciones que habrá de hacer en un futuro cercano al régimen de responsabilidades de los servidores públicos judiciales. Sugerimos consultar: Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional anticorrupción, Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, núm. 4223-III, 26 de febrero de 2015, *passim*. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/20150226-III.pdf>. Además, las normas jurídicas invocadas en esta nota están disponibles en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁸⁸ Brito Ruiz, Fernando, *El procedimiento disciplinario de los servidores públicos*, Bogotá, Leyer, 2006, p. 113.

⁵⁸⁹ Ley 1123 de 2007 o Código Disciplinario del Abogado, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22962> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

⁵⁹⁰ Sentencia C-884/07 de la Corte Constitucional de Colombia, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-884-07.htm> (última fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Los avances del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia respecto al régimen disciplinario de los servidores públicos judiciales y de los abogados, sin duda constituyen un elemento esclarecedor de lo que en México podemos lograr para consolidar un régimen disciplinario eficaz y garantista en el CJF.

IV. REFLEXIONES FINALES DEL CAPÍTULO CUARTO

A través de las líneas que integran el presente capítulo pudimos estudiar dos temas esenciales para el ejercicio de la facultad disciplinaria del CJF. Nos referimos a la facultad de investigación y a la orientación jurisdiccional de los procedimientos disciplinarios en sede judicial.

El análisis hecho nos permitió identificar la problemática a la que se enfrenta el CJF para dotar de mayor calidad y revestir de mayores garantías a las actividades que se desarrollan durante las investigaciones y procedimientos legales a su cargo.

Así, conocimos que algunos de los aspectos susceptibles de mejora en relación con las investigaciones en el CJF son: la multiplicidad e indeterminación de los órganos competentes para investigar, la inexistencia de líneas, técnicas de investigación y de una teoría del caso, la escasa profesionalización del personal a cargo de las investigaciones, la carencia de estudios profesionales y especializados para atender los asuntos de mayor incidencia o gravedad, y la imprecisión de los derechos del investigado.

En tanto que algunas de las áreas de oportunidad en los procedimientos disciplinarios consisten en mejorar el análisis de los elementos para la imposición de la sanción disciplinaria; valorar adecuadamente las pruebas ofrecidas por los servidores públicos; cuidar el tema de la prescripción de las facultades para sancionar; velar por el correcto sustento de las imputaciones y sanciones jurídicas, asegurar el conocimiento de la jurisprudencia y tesis que interpretan la ley, etcétera.

Respecto a dichas problemáticas, nos permitimos hacer sugerencias específicas y generales, que persiguen coadyuvar en su solución y al mismo tiempo pretenden fortalecer el análisis integral que iniciamos en el capítulo precedente, al proponer el estudio del régimen disciplinario del CJF en seis niveles.

El punto de cierre de este capítulo lo constituye la propuesta de conducir la función disciplinaria del CJF hacia su plena jurisdiccionalización, con jueces y magistrados de carrera judicial (expertos en derecho disciplinario, procesal, derechos humanos, el contexto social del PJF, etcétera) que ha-

brían de integrar una Sala Superior Disciplinaria y salas regionales especializadas en el ámbito disciplinario, y la consecuente separación de funciones entre quien investiga (Contraloría del PJJF) y quien juzga a los servidores públicos del PJJF.

Nuestra propuesta, según nos parece, coadyuvaría en incrementar la eficiencia de las funciones disciplinarias del CJF y en dar mayor certeza y garantías a los servidores públicos del PJJF sujetos al régimen disciplinario.

Finalmente, creemos que las propuestas hechas en este capítulo no son la solución de todos los problemas disciplinarios en el CJF, pero vistas al tenor del resto de las reflexiones que hemos presentado, y considerando el contexto del régimen disciplinario vigente en el CJF, constituyen un inicio que invita al debate informado para la mejora continua de la institución judicial en el ámbito disciplinario.

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DERIVADO DE LOS INFORMES DE LABORES DE LA SCJN Y DEL CJF, EN EL PERIODO (1992-2014)

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
SCJN 1992	La SCJN recibió 278 quejas de la CNDH, de las cuales resolvió 83. Adicionalmente a esas quejas resolvió 123 más.	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica
SCJN 1993	La SCJN recibió 90 quejas administrativas, de las cuales 8 se declararon fundadas.	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica
SCJN 1994	La SCJN recibió 115 quejas administrativas, de las cuales 6 se declararon fundadas.	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica
CJF 1995	No se especifica	No se especifica	Juez de distrito 1	No se especifica	Destitución de cargo 1
CJF 1996	El Pleno del CJF resolvió 61 expedientes varios, 534 quejas administrativas y 6 denuncias, dando un total de 601 asuntos resueltos, de los cuales 53 fueron declarados fundados. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 4 expedientes varios, 200 quejas administrativas y 2 denuncias, dando un total de 206 asuntos resueltos (no se refiere que alguna de esas quejas o denuncias haya sido fundada). Adicionalmente, la Contraloría del PJJF instruyó 29 procedimientos de responsabilidad administrativa.	67	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 34; suspensiones 8; inhabilitaciones 5; amonestaciones privadas 7; destituciones 6; amonestaciones públicas 2; multas 5.
CJF 1997	El Pleno del CJF resolvió 52 quejas administrativas, 5 expedientes varios y 23 denuncias, dando un total de 80 asuntos resueltos, de los	82	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 43; apercibimiento público 6; suspensiones por 15 días 6; amo-

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
	cuales 57 fueron declarados fundados. Asimismo, la Comisión de Disciplina resolvió 255 quejas administrativas, 1 expediente varios y 15 denuncias, dando un total de 261 resueltos, de las cuales 1 denuncia fue declarada con responsabilidad. Adicionalmente, la Contraloría del PJF instruyó 35 procedimientos de responsabilidad administrativa.	No se especifica	No se especifica	No se especifica	nestaciones privadas 3; destituciones 5; amonestaciones públicas 7; multas al promovente 12.
CJF 1998	El Pleno del CJF resolvió 52 quejas administrativas, 5 expedientes varios y 23 denuncias, dando un total de 80 asuntos resueltos, de los cuales 57 fueron declarados fundados. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 255 quejas administrativas, 1 expediente varios y 15 denuncias, dando un total de 261 resueltos, de las cuales 1 denuncia fue declarada con responsabilidad. Adicionalmente, la Contraloría del PJF instruyó 2 procedimientos de responsabilidad administrativa y repuso 8 más sin especificar las causas.	63	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 25; apercibimiento público 3; suspensiones 4; amonestaciones privadas 5; destituciones 1; amonestaciones públicas 10; multas al promovente 13; inhabilitaciones 2.
CJF 1999	El Pleno del CJF resolvió 40 quejas administrativas, 3 expedientes varios y 11 denuncias, y 4 expedientes de investigación, dando un total de 58 asuntos resueltos. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 101 quejas administrativas, 1026 expedientes varios y 6 denuncias y 2 expedientes de investigación, dando un total de 1135 resueltos. Adicionalmente, la Contraloría del PJF instru-	43	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 18; apercibimiento público 3; suspensiones 4; amonestaciones privadas 4; destituciones 2; amonestaciones públicas 6; multas al promovente 3; apercibimientos al promovente 3; inhabilitaciones 2.

	yó 18 procedimientos de responsabilidad administrativa y repuso 8 más sin especificar las causas.				
CJF 2000	El Pleno del CJF resolvió 53 quejas administrativas, 3 expedientes varios y 23 denuncias, y 1 expediente de investigación, dando un total de 80 asuntos resueltos. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 168 quejas administrativas, 3 expedientes varios y 4 denuncias y 2 expedientes de investigación, dando un total de 177 resueltos. Adicionalmente, la Contraloría del PJF instruyó 338 procedimientos de responsabilidad administrativa.	71	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 45; apercibimiento público 3; suspensiones 5; amonestaciones privadas 2; destituciones 4; amonestaciones públicas 11; inhabilitaciones 1.
CJF 2001	El Pleno del CJF resolvió 76 quejas administrativas, 33 denuncias, y 2 expedientes de investigación, dando un total de 111 asuntos resueltos. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 259 quejas administrativas, 5 denuncias y 11 expedientes de investigación, dando un total de 275 resueltos. Adicionalmente, la Contraloría del PJF instruyó 652 procedimientos de responsabilidad administrativa y 46 expedientes de diligencias previas.	118	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 74; apercibimiento público 7; suspensiones 11; amonestaciones privadas 12; destituciones 2; amonestaciones públicas 10; inhabilitaciones 2.
CJF 2002	El Pleno del CJF resolvió 61 quejas administrativas, 19 denuncias, y 2 expedientes de investigación, dando un total de 82 asuntos resueltos.	91	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 47; apercibimiento público 3; suspensiones 5; amonestaciones privadas 15; destituciones 5; amonestaciones públicas 14; inhabilitaciones 2.

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
CJF 2003	El Pleno del CJF resolvió 502 quejas administrativas, 46 denuncias, 55 cuadernos de antecedentes y 36 expedientes de investigación, dando un total de 693 asuntos resueltos. Asimismo, la Comisión de Disciplina del CJF resolvió 113 quejas administrativas, 43 denuncias y 7 dictámenes de quejas administrativas dando un total de 163 resueltos. Adicionalmente, la Contraloría del PJJF atendió 138 denuncias o quejas; resolvió 15 procedimientos de responsabilidad administrativa, 46 expedientes de diligencias previas y 24 cuadernos de antecedentes.	No se especifica	Magistrado de circuito 1; juez de distrito 2; secretario de juzgado 2; defensores públicos federales 3.	No se especifica	Apercibimientos privados 60; suspensiones 9; destituciones 8; inhabilitaciones 1, y en las demás apercibimiento público, amonestación privada y pública.
CJF 2004	La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 879 quejas administrativas. Asimismo, la Contraloría del PJJF resolvió 70 procedimientos de responsabilidad administrativa y 45 expedientes de diligencias previas.	125	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privados 57; amonestación privada 7; apercibimiento público 11; amonestación pública 20; suspensiones 11; destituciones 8; inhabilitaciones 11, y en las demás apercibimiento público, amonestación privada y pública.
CJF 2005	La Comisión de Disciplina resolvió 417 quejas administrativas y 26 denuncias administrativas. La Contraloría del PJJF resolvió 139 procedimientos de responsabilidad administrativa y 64 expedientes de diligencias previas.	48	Magistrado de circuito 7; juez de distrito 16; secretario de tribunal 16; secretario de juzgado 34; actuario judicial 50; defen-	No se especifica	Apercibimientos privados 115; amonestación privada 4; apercibimiento público 11; amonestación pública 10; suspensiones 5; destituciones 6; inhabilitaciones 4.

			sores públicos federales 1; oficial judicial 3; otros 28.		
CJF 2006	La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 817 quejas administrativas, de las cuales 466 fueron admitidas y 351 desechadas por acuerdo de presidencia. También recibió 12 denuncias, inició 482 expedientes varios y 3 investigaciones. La Contraloría del PJE, a través de la Dirección General de Responsabilidades, resolvió 149 procedimientos administrativos de responsabilidad; 29 expedientes varios de diligencias previas.	33	No se especifica	No se especifica	Apercibimientos privado 17; amonestaciones privadas 1; sanciones económicas 1; suspensiones 8; inhabilitaciones 2 y destituciones 4.
CJF 2007	La Comisión de Disciplina resolvió 174 quejas administrativas y 12 denuncias administrativas. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 696 quejas administrativas, de las cuales egresaron 183 por turno a ponencia para resolución y 513 se desecharon por acuerdo de Presidencia. Se iniciaron 15 cuadernos de antecedentes, 29 investigaciones y 21 procedimientos por denuncias. La Contraloría del PJE, a través de la Dirección General de Responsabilidades, resolvió 155 expedientes: 7 cuadernos de antecedentes, 53 investigaciones (varios de diligencias previas) y 85 procedimientos administrativos de responsabilidad.	18	Magistrado de circuito 7; juez de distrito 5; secretario de tribunal 1; secretario de juzgado 3; actuario judicial 1; oficial judicial 1.	No se especifica	Apercibimientos privados 2; amonestaciones privadas 1; apercibimientos públicos 2; amonestaciones públicas 6; sanciones económicas 1; suspensiones 2; inhabilitaciones 0 y destituciones 4.

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
CJF 2008	La Secretaría Ejecutiva de Disciplina tramitó 222 quejas administrativas y denuncias, mientras que los órganos jurisdiccionales 47. Ingresaron 765 quejas administrativas y se resolvieron 747 por autos de Presidencia y ponencias. En los datos proporcionados se incluyen los de la Contraloría del PJE.	62	Magistrado de circuito 7; juez de distrito 5; secretario de tribunal 1; secretario de juzgado 3; actuario judicial 1; oficial judicial 1.	No se especifica	Apercibimientos privados 24; amonestaciones privadas 2; apercibimientos públicos 2; amonestaciones públicas 15; sanciones económicas 1; suspensiones 12; inhabilitaciones 4 y destituciones 2.
CJF 2009	La Comisión de Disciplina resolvió 208 procedimientos disciplinarios en contra de jueces, magistrados y demás servidores públicos. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 811 quejas administrativas. En los datos proporcionados se incluyen los de la Contraloría del PJE.	54	Magistrado de circuito 5; juez de distrito 4; secretario de tribunal 6; secretario de juzgado 13; actuario judicial 7; defensor público federal 2; oficial administrativo 17.	No se especifica	Apercibimientos privados 15; amonestaciones privadas 3; apercibimientos públicos 4; amonestaciones públicas 15; suspensiones 9; inhabilitaciones 3 y destituciones 5.
CJF 2010	La Comisión de Disciplina resolvió 134 procedimientos disciplinarios en contra de jueces, magistrados y demás servidores públicos. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 865 quejas administrativas. En los datos proporcionados se incluyen los de la Contraloría del PJE.	46	Magistrado de circuito 5; juez de distrito 13; secretario de tribunal 8; secretario de juzgado 10; actuario judicial 6; oficial administrativo 4.		Apercibimientos privados 6; amonestaciones privadas 2; apercibimientos públicos 1; amonestaciones públicas 18; sanciones económicas 2; suspensiones 18; inhabilitaciones 3 y destituciones 3.

CJF 2011	La Secretaría Ejecutiva de Disciplina recibió 1182 quejas administrativas, 196 denuncias, inició 10 investigaciones y 45 expedientes varios.	45	Magistrado de circuito 11; juez de distrito 9; secretario de tribunal 2; secretario de juzgado 11; actuario judicial 6; oficial administrativo 6.	a) Notoria ineptitud y descuido en el trámite y resolución de los asuntos; b) conductas de acoso sexual contra el personal femenino; c) falta de respeto y malos tratos hacia el personal; d) implementación de horarios de trabajo excesivos injustificadamente; e) amenazas contra el personal, y f) violación de los derechos laborales de los subordinados.	Apercibimientos privados 9; amonestaciones privadas 6; apercibimientos públicos 1; amonestaciones públicas 6; sanciones económicas 1; suspensiones 16; inhabilitaciones 3 y destituciones 3.
CJF 2012	La Contraloría del PJF inició 294 procedimientos de responsabilidad administrativa y resolvió 273, quedando en trámite un total de 162 asuntos debido a la existencia anterior de 141 asuntos. La Comisión de Disciplina resolvió 21 procedimientos de responsabilidad administrativa del índice de la Contraloría del PJF, de los cuales 17 resultaron fundados, 2 infundados,	355	Magistrado de circuito 20; juez de distrito 7; secretario de tribunal 4; secretario de juzgado 7; actuario judicial 8; oficial administrativo 2; otros 22.	h) Hostigamiento y trato inadecuado al personal; b) no supervisar el registro y turno de promociones urgentes y la omisión de turnarla de manera inme-	Apercibimientos privados 280; amonestaciones privadas 7; apercibimientos públicos 8; amonestaciones públicas 27; sanciones económicas 1; suspensiones 26; inhabilitaciones 6 y destituciones 0.

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
	2 en los que se determinó exhortar a los servidores públicos y 5 turnados al Pleno.			diata; c) abuso del cargo conferido; d) presentación extemporánea de declaración patrimonial; e) no desahogar las diligencias previamente encomendadas; f) auxiliar a servidores públicos del CJF, enviando personal ajeno a éste; g) realizar de manera deficiente la recepción de una demanda de amparo h) aceptar y desempeñar un cargo sin contar con la formación académica requerida; i) cobro de cheques expedidos a servidores públicos por concepto de viáticos, sin contar con la autorización de sus	

				titulares; j) solicitar una segunda versión de dictámenes técnico y económico en diverso sentido al previamente emitido en una licitación pública.	
CJF 2013	La Contraloría del PJJ inició 294 procedimientos de responsabilidad administrativa y resolvió 273, quedando en trámite un total de 162 asuntos debido a la existencia anterior de 141 asuntos. La Comisión de Disciplina resolvió 21 procedimientos de responsabilidad administrativa del índice de la Contraloría del PJJ, de los cuales 17 resultaron fundados, 2 infundados, 2 en los que se determinó exhortar a los servidores públicos y 5 turnados al Pleno.	274	Magistrado de circuito 5; juez de distrito 16; secretario de tribunal 6; secretario de juzgado 13; secretario 12; actuario judicial 14; oficial administrativo 5; otros 34.		Apercibimientos privados 178; amonestaciones privadas 1; apercibimientos públicos 6; amonestaciones públicas 49; sanciones económicas 0; suspensiones 35; inhabilitaciones 2 y destituciones 3.
CJF 2014	La Contraloría del PJJ inició 320 procedimientos de responsabilidad y 140 investigaciones por denuncias, con objeto de determinar la integración del procedimiento. Inscribió 436 sanciones en el registro de servidores públicos sancionados y emitió 1816 constancias de antecedentes de sanciones. La Comisión de Disciplina resolvió 37 procedimientos de responsabilidad administrativa tramitados por la Contraloría, de los cuales 32 resultaron fundados, 5 infundados y 1 fue turnado al Pleno.	322 (<i>sic</i>)	No se especifica	No se especifica	Amonestaciones públicas 36; amonestaciones privadas 6; apercibimientos públicos 6; apercibimientos privados 15, inhabilitaciones 24; destituciones 9 y suspensiones 29.

<i>Autoridad emisora y año</i>	<i>Número de quejas, denuncias e investigaciones</i>	<i>Número de sanciones</i>	<i>Servidores públicos sancionados</i>	<i>Conductas sancionadas</i>	<i>Sanciones impuestas</i>
	Además, la Comisión de Disciplina impuso 125 sanciones a funcionarios adscritos a órganos jurisdiccionales y áreas administrativas. También aprobó y publicó 132 criterios en materia disciplinaria; resolvió 111 procedimientos disciplinarios y turnó 42 asuntos y 16 recursos (12 de revisión y 4 de reconsideración) al Pleno, para su análisis y, en su caso, aprobación.				

ANEXO 2

LISTA DE SERVIDORES PÚBLICOS ENTREVISTADOS

Ministros de la SCJN:	2.
Magistrados del PJJF:	3.
Consejeros de la Judicatura:	2.
Servidores públicos adscritos a la Contraloría del PJJF:	5.
Servidores públicos adscritos a otros órganos administrativos:	5.
Servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales:	3.

ANEXO 3

PREGUNTAS FORMULADAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ENTREVISTADOS

1. Desde su punto de vista, ¿cuál ha sido el proceso evolutivo de la responsabilidad administrativa en el PJJF?
2. ¿Cómo calificaría usted el papel de la SCJN para procurar el orden y la disciplina judicial antes de la existencia del CJF?
3. ¿De qué manera percibe usted el régimen disciplinario judicial a partir de la puesta en funcionamiento del CJF?
4. ¿Qué consideración le merece el funcionamiento actual del régimen disciplinario en el CJF?
5. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los aspectos susceptibles de mejora en el régimen disciplinario del CJF (normativa, organizacional y procedimentalmente)?
6. ¿Considera usted que las normas legales y acuerdos generales del CJF en materia disciplinaria son los idóneos para el ejercicio de la acción disciplinaria?
7. Desde su punto de vista, ¿en qué aspectos podría mejorarse la normatividad disciplinaria?
8. ¿Estima usted que las autoridades en materia disciplinaria deben tener un perfil y capacitación especial para conocer de las investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa?
9. Desde su punto de vista, ¿Deben ser distintas las autoridades que investigan de aquellas que llevan el procedimiento disciplinario?
10. ¿Considera usted que el actual modelo organizacional del CJF, con diversos órganos competentes sobre disciplina, es el idóneo para el desarrollo de dicha función?

11. Desde su punto de vista, ¿cuenta el CJF con una política disciplinaria? De ser así, ¿cuál es su importancia y qué elementos la integran?
12. Desde su óptica, ¿cuál es la importancia de los criterios disciplinarios que ha establecido el CJF?
13. ¿Considera usted que las medidas y acciones que toma el CJF desincentivan o reducen eficazmente las faltas administrativas o posibles actos deshonestos en el PJJ?
14. Institucionalmente ¿considera que sería factible crear un régimen único disciplinario en el PJJ?
15. De ser el caso, ¿cuáles serían los principales retos que habría que afrontar para el rediseño del régimen disciplinario judicial?
16. ¿Qué opinión le merece el actual sistema de medios de impugnación?
17. Por último, ¿qué medida propondría usted para mejorar la disciplina en el PJJ?

CONCLUSIONES

A poco más de veinte años del origen del CJF, nos parece importante reflexionar en torno a la labor que dicho órgano judicial ha efectuado para mantener el orden, el control y la disciplina al interior del PJF, previniendo, corrigiendo y sancionando aquellas conductas en que incurren sus servidores públicos y atentan contra los principios fundamentales de la función pública y de la carrera judicial.

Precisamente, tal reflexión es uno de los objetivos fundamentales que motivaron la elaboración de nuestra obra, y para su cumplimiento requirió el análisis de múltiples aspectos que en el cuerpo de este trabajo se contienen.

Conocer los sustentos históricos del PJF y la evolución de la responsabilidad administrativa en México nos brindó un panorama general para comprender cómo el CJF vino a fortalecer los mecanismos existentes para exigir las responsabilidades de los servidores públicos judiciales y la rendición de cuentas en el PJF.

En efecto, con el CJF se crearon nuevas normas, áreas y unidades específicamente destinadas a atender el tema disciplinario, lo que le otorgó mayor relevancia a una materia que —en nuestra opinión— durante décadas se distinguió por la escasa atención que se le dedicó, lo que auspició espacios de opacidad, discrecionalidad y mínimo reconocimiento de los derechos procedimentales de los servidores públicos judiciales.

Ahora bien, la experiencia internacional comparada que pudimos explorar hizo manifiesto que los problemas disciplinarios —sobre todo a nivel procedimental— son compartidos por algunos de los Consejos de la Judicatura en Iberoamérica, ante lo cual han procurado soluciones diversas, cuidando la protección de los derechos de los servidores públicos en el aspecto normativo o implementando órganos jurídico-constitucionales específicos para la remoción de jueces y magistrados (por ejemplo, el jurado de enjuiciamiento en Argentina).

Sin embargo, también resultó evidente el hecho de que aún hay un largo camino por recorrer en las instituciones judiciales para solucionar ciertos factores que afectan los esfuerzos que en materia disciplinaria se vienen realizando. Tal es el caso —por ejemplo— de los estrictos requisitos que en al-

gunos países se precisan para denunciar a los servidores públicos del Poder Judicial (acreditar personalidad, acompañar medios probatorios suficientes, etcétera), lo que conlleva a un alto índice de desechamiento de denuncias y a la posible falta de castigo de conductas que debieran ser investigadas por la autoridad competente.

Los procedimientos expeditos o sumarios diseñados por los Consejos de la Judicatura para dar agilidad al ejercicio disciplinario tienen una loable intención; sin embargo, el análisis efectuado nos muestra que —en su mayoría— ocasionan un perjuicio importante a los servidores públicos involucrados, al omitir ciertas garantías procedimentales indispensables que deben respetarse en todo debido proceso, razón por la cual en el caso mexicano el CJF debe aprender de la experiencia comparada y procurar que la celeridad procesal no vaya en desmedro de los sujetos imputados.

Ahora, tratándose exclusivamente del régimen disciplinario vigente en el CJF, nuestro enfoque de estudio tomó en consideración otras aproximaciones que se han hecho con antelación, las cuales predominantemente se constriñen a revisar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación aplicable y otras normas reglamentarias prevén. Empero, estimamos que el alcance de nuestro trabajo debía ser más amplio, ya que muchos temas torales iban más allá de lo dispuesto en los textos normativos.

Por tal circunstancia, decidimos presentar un modelo de régimen disciplinario cuyos elementos constituyeran un sistema coherente y pudieran ser examinados de forma individual, con la finalidad de ahondar en su estudio detallado, identificando de forma puntual la problemática que los rodea e impide su funcionamiento idóneo.

Es así que los seis niveles desarrollados a lo largo de este trabajo constituyeron un acercamiento que nos fue de valía para explicar el ejercicio de la función disciplinaria a cargo del CJF, sus fortalezas y debilidades, así como la necesidad de un replanteamiento profundo que propicie que el CJF cumpla con mayores niveles de calidad los objetivos disciplinarios que le han sido encomendados.

Cierto es que el CJF es un organismo con capacidades limitadas para una transformación como la que se propone. Como un ejemplo que ilustra esa situación baste mencionar que por sí mismo no puede modificar el texto constitucional y las normas legales que rigen su actuación; pero lo que el CJF sí puede hacer es pugnar por que los poderes Legislativo y Ejecutivo coadyuven en la propuesta, elaboración y aprobación de una reforma normativa que prevea nuevos tipos administrativos o modificaciones a su estructura orgánica que faciliten la labor disciplinaria.

Respecto a la mayor parte de los problemas que hemos identificado, el CJF sí tiene facultades para su valoración y solución; creemos que hace falta que los órganos de decisión emprendan un estudio exhaustivo del contexto disciplinario y establezcan un plan definido de acción orientado a la reconfiguración eficiente del régimen disciplinario.

Inclusive, con el modelo que aquí hemos expuesto pueden ser abordadas otras materias de primordial importancia para el CJF, como la administración, la vigilancia y el desarrollo de la carrera judicial. Esos tópicos requieren ser vistos no sólo desde una visión normativa, sino desde una mirada sistemática-global, que comprenda la organización, las políticas y los procedimientos que hoy prevalecen en la institución judicial, y que precisen de una exploración minuciosa para identificar sus puntos débiles y sus posibilidades de mejora.

Por lo que toca a las investigaciones disciplinarias competencia del CJF, su estudio nos pareció fundamental dada la relevancia que tiene el que la institución judicial mejore sus capacidades de indagación y acreditación de las faltas administrativas de sus servidores públicos. No obstante dicha trascendencia, como pudimos ver, las investigaciones adolecen de una seria problemática, que debe atenderse a la brevedad (falta de una teoría del caso, inexistencia del perfil del investigador, etcétera), razón por la cual hicimos diversas sugerencias, que podrían coadyuvar a profesionalizar las actividades de indagación y dotarlas de mayor efectividad en el logro de los objetivos institucionales.

El último de los temas tratados tuvo como propósito llamar la atención e invitar al debate acerca de uno de los puntos más cuestionados en la actividad disciplinaria no sólo en el CJF o en el PJF, sino en general en las tareas disciplinarias de los órganos de control de la administración pública federal en México y en muchos otros países. Nos referimos a la conjunción de atribuciones de investigación y juzgamiento en una misma autoridad, lo cual conlleva un alto grado de subjetividad y el posible menoscabo a la imparcialidad y eficacia disciplinaria.

Como en su momento señalamos, creemos que se precisa separar a las autoridades encargadas de investigar las faltas administrativas, de aquellas otras que han de juzgar a los servidores públicos. Es indispensable la profesionalización de ambas tareas, estableciendo un grupo de investigación experto en la indagación de faltas administrativas y un cuerpo de carrera judicial perito en la impartición de justicia disciplinaria.

Nos parece que los avances internacionales, e incluso los adelantos que se han dado en nuestro país con la recién aprobada reforma constitucional anticorrupción son muestra de una tendencia en el reconocimiento de la

construcción de un derecho disciplinario efectivo y garantista para los servidores públicos en México.

Contar con salas jurisdiccionales que resuelvan los casos disciplinarios con excelencia, imparcialidad, objetividad e independencia respecto a los órganos que investigan o cualquier otro sujeto que pueda influir en su libre decisión, sería —en nuestra opinión— un adelanto importante por parte del CJF frente al modelo que actualmente tiene y con miras a la construcción de una teoría interpretativa del derecho disciplinario que dé rumbo y certeza tanto a las políticas y acciones institucionales como a los mecanismos de defensa de los servidores públicos judiciales.

PROPUESTAS

A manera de cierre de nuestro trabajo, queremos presentar algunas propuestas, que nos parecen sustantivas a fin de eficientar el ejercicio de la facultad disciplinaria correspondiente al CJF.

Por sí mismas, las propuestas que expondremos no constituyen la solución a la compleja problemática que hemos identificado en materia disciplinaria en el CJF. Son apenas parte de un modelo discutible y perfeccionable que busca dar inicio a un debate informado y a la suma de voluntades que —en su conjunto— coadyuven al rediseño del régimen disciplinario judicial vigente, propiciando que supere los déficits que hoy merman su funcionamiento y mejore en términos de excelencia, profesionalismo y objetividad a favor de los servidores públicos disciplinados y en pro de la rendición de cuentas que la sociedad mexicana demanda.

1. Nos parece importante que el CJF emprenda la tarea de revisión y valoración de su marco jurídico vigente (texto constitucional, leyes aplicables y —desde luego— acuerdos generales, manuales y circulares emitidas por el propio CJF), a efecto de identificar aquellas disposiciones obsoletas que deban suprimirse, unificar las normas que estén relacionadas entre sí y, en términos generales, paliar el problema de hipernormatividad administrativa que se presenta actualmente.
2. Tratándose de las leyes de carácter federal, en específico la LOPJF, el CJF podría proponer al Poder Legislativo (previo consenso con la SCJN y el Tribunal Electoral del PJF) una nueva redacción de aquellos artículos encargados de regir la disciplina judicial, sobre todo procurando su coherencia y claridad respecto a las conductas que han de constituir falta administrativa (tipos administrativos) y aquellas disposiciones que determinarán la actuación de las autoridades disciplinarias en el PJF.
3. En cuanto a los tipos administrativos ambiguos que hoy se tienen, el CJF podría proponer al Poder Legislativo redacciones específicas de dichas conductas, incorporando las interpretaciones y criterios que ha emitido el PJF y suprimiendo —siempre que sea factible— reen-

víos innecesarios a otras normas de carácter menor a la ley, o bien cuando esto sea así, asegurando que el contenido (o núcleo esencial) del desvalor de la conducta considerada como ilícita sea entendible para el aplicador de la ley y para los sujetos disciplinados.

4. Con respecto a la publicidad de las disposiciones reglamentarias expedidas por el CJF, estimamos que es indispensable ampliar su difusión para que los servidores públicos conozcan las reglas que deben acatar y procuren evitar incurrir en falta administrativa. No sólo a través de Intranet o Internet deben difundirse tales normativas, sino que el CJF debe propiciar la implementación de cursos (presenciales y a distancia) que difundan, expliquen y justifiquen la normatividad, con el objetivo de que los servidores públicos sean conocedores de la razón de ser, el contenido y los alcances legales de los manuales, reglamentos y circulares que les competen.
5. El tema de la transparencia disciplinaria en el seno judicial es otro de los rubros que nos parece fundamental e impostergable de revisar por parte del CJF. Ciertamente es que en los informes de labores y en la página de Internet del CJF se contienen algunos datos estadísticos sobre el número de servidores públicos sancionados o la cantidad de sanciones impuestas, pero opinamos que hace falta establecer un diálogo constante y permanente con la sociedad y con los integrantes de la judicatura, informando acerca tanto de las políticas como de las acciones y medidas preventivas y sancionatorias efectuadas por el CJF a fin de salvaguardar el orden y la disciplina interna.
6. En materia organizacional, consideramos que el CJF debe redefinir su estructura orgánica y privilegiar líneas de mando claras y atribuciones concretas para cada área, soslayar la duplicidad de funciones que en ocasiones conduce a conflictos interinstitucionales y al rezago administrativo.
7. La estructura orgánica de corte piramidal en donde el presidente, el Pleno del CJF y la Comisión de Disciplina son los máximos órganos de decisión y otras áreas (Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Contraloría, Visitaduría Judicial, etcétera) responden a líneas de mando diversas, debe reconsiderarse en términos de celeridad, homologación de criterios y prácticas institucionales, con la finalidad de auxiliar en la coordinación de los entes y unidades con competencia disciplinaria y en la aplicación general de sus recursos humanos y materiales.
8. Competencialmente estimamos que deben suprimirse las atribuciones disciplinarias de jueces y magistrados, así como la posibilidad de crear comités *ex professo*, ya que desde nuestra óptica trastoca la nor-

malidad organizacional del CJF, al dar facultades a órganos no necesariamente familiarizados con el derecho disciplinario ni con el alto perfil o experiencia que en responsabilidad administrativa se precisa al momento de investigar y conocer de las faltas administrativas de los servidores públicos judiciales. Además, es urgente retirar dichas facultades de jueces y magistrados por la alta carga de trabajo que representa para ellos y por el posible conflicto de interés en que podrían incurrir al intervenir en causas disciplinarias de otros servidores públicos judiciales cercanos a su sede o pertenecientes al mismo circuito judicial.

9. En la medida de lo posible debe solventarse el problema de la dispersión normativa de competencias disciplinarias, ya que no abona al conocimiento preciso de las facultades de cada autoridad. Para ello, nuevamente insistimos en la revisión de los acuerdos generales expedidos por el CJF, unificando las múltiples facultades disciplinarias dispersas en todos ellos (por ejemplo, las facultades que figuran en el Acuerdo General Disciplinario y en el Acuerdo de Organización y Funcionamiento del CJF).
10. También, en términos competenciales, es urgente que se delineen nuevos parámetros de distribución de facultades y se supriman las amplias excepciones que figuran en los acuerdos generales del CJF. Sostenemos que no hay suficiente justificación para que ciertas autoridades investiguen y juzguen a servidores públicos adscritos a áreas administrativas y otras a servidores públicos de áreas jurisdiccionales. Tal distinción propicia diversidad de criterios y tratamientos desiguales para servidores públicos pertenecientes a un mismo poder.
11. En asuntos de política disciplinaria hay un largo trecho por recorrer para el CJF. Es primordial la configuración de un plan de desarrollo de la justicia federal, en el que participe el CJF, la SCJN y el Tribunal Electoral, y del cual se desprendan planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que den rumbo a la disciplina judicial, superando la atención caso a caso de carácter reactivo.
12. De igual forma, se deben circunscribir los temas que han de integrar las políticas disciplinarias en el CJF, valorando aquellas conductas de grave incidencia y las de mayor realización, señalando metas a corto, mediano y largo plazo para su atención, con resultados medibles y evaluables.
13. Deben sistematizarse coherentemente y en pro de un mismo fin los elementos que ya están en funcionamiento y pueden conformar políticas disciplinarias. Ya que se cuenta con factores normativos, organi-

zacionales y procedimentales, es necesario dirigirlos prudentemente mediante una estrategia que siga —de preferencia— las pautas tradicionales identificadas en la doctrina como conformadoras de una política institucional (identificación del problema, objetivos, actores, alternativas, costos, recursos, acciones, responsables, calendarios y evaluaciones).

14. Ampliar la publicidad de las políticas del CJF es esencial, porque de esa manera todas las áreas, unidades, oficinas y servidores públicos judiciales podrán conocer el sentido de la acción institucional y acompañar el logro de las metas planteadas. La falta de difusión de las políticas y su desconocimiento por parte de los integrantes de la judicatura evita la retroalimentación y suma de voluntades; mientras que de cara a la sociedad genera la impresión de que no hay una orientación preestablecida ni acciones ordenadas para solventar los problemas disciplinarios.
15. Concerniente a los criterios disciplinarios formulados por el CJF, nos parece que adolecen de una problemática significativa, que comprende su forma poco rigurosa de integración, modificación y cesación de efectos; abarca también su no obligatoriedad, y sobre todo la carencia de una teoría interpretativa del derecho disciplinario. Por esa razón, creemos que tendrán que ser sustituidos en el mediano plazo por criterios jurisdiccionales especializados en materia disciplinaria, dictados por salas jurisdiccionales peritas en esa materia con motivo de la resolución de casos concretos, al reiterarse las sentencias que emitan o conforme a las reglas de tesis aisladas y jurisprudencia que se emplean en el PJF.
16. Los nuevos criterios jurisdiccionales deben ser una guía sustantiva no sólo para el CJF, sino para el PJF y para las autoridades disciplinarias del país. A través de una teoría interpretativa del derecho disciplinario, conformada por jurisprudencia y tesis aisladas, se debe desentrañar el sentido —a veces ambiguo— de las normas jurídicas disciplinarias, establecerse nuevos parámetros de actuación para las autoridades y darse mayor certidumbre a los servidores públicos sujetos a ese régimen.
17. En el aspecto procedimental deben homologarse los procedimientos disciplinarios previstos en la LOPJF y en el Acuerdo General Disciplinario, ya que —como pudimos estudiar— son cuatro los procedimientos que se pueden identificar entre la ley y la norma reglamentaria (ordinario, especial, genérico y en línea), con etapas, características y modalidades propias que influyen a favor de algunos

servidores públicos, pero en demérito de los derechos procedimentales de otros.

18. En cuanto al desechamiento de denuncias por parte del CJF, creemos que es oportuno instaurar un programa especial de investigación que dé seguimiento a aquellas comunicaciones que hayan denunciado faltas administrativas graves o posibles delitos por parte de los servidores públicos judiciales, pero que la naturaleza de los mismos haga compleja la recopilación de medios de prueba por parte de los denunciantes. Esta medida tiene como fin, que el CJF identifique si efectivamente es probable la comisión de dichos actos, establezca medidas que restauren el orden y, de ser el caso, inicie formalmente las investigaciones, denuncias y procedimientos disciplinarios, dando la garantía de audiencia y los derechos que comprende el debido proceso a los servidores públicos involucrados.
19. En el ámbito de las garantías de los servidores públicos, opinamos que es apremiante establecer un catálogo de los derechos sustantivos y procedimentales a que pueden tener acceso. Siempre dentro del marco de la legalidad, el CJF puede establecer en futuros acuerdos generales un listado de derechos de los servidores públicos, a efecto de darles mayor certeza en una investigación y procedimiento de corte disciplinario.
20. En el mismo contexto, creemos que es imperioso asegurar la defensa adecuada de los servidores públicos investigados y juzgados, brindándoles orientación, asesoría, e incluso representación especializada mediante el Instituto Federal de Defensoría Pública. Para esto, el CJF tendría que hacer los ajustes normativos y presupuestales necesarios con la finalidad de contar con defensores públicos expertos en materia disciplinaria y disponibles para prestar sus servicios en los asuntos competencia del CJF.
21. También en el rubro de los derechos de los servidores públicos, nos parece importante propiciar la proximidad de las autoridades con respecto a los sujetos disciplinados, lo que puede lograrse mediante la desconcentración de unidades disciplinarias en circuitos distribuidos en el país. Esta medida puede redundar en la cercanía, inmediatez y agilidad de la autoridad para investigar las faltas administrativas, así como para devolver el orden y control dentro del PJF, y no está reñida con el desempeño de otras tareas (vigilancia, recursos humanos, etcétera) que el CJF necesita acercar a juzgados, tribunales y demás unidades distribuidas en las distintas entidades federativas.
22. Un tema esencial que debe cuidarse por parte del CJF es el atinente a reconocer el derecho de audiencia de los servidores públicos que

hayan de ser suspendidos provisionalmente con motivo de una investigación o procedimiento disciplinario. De no ser así, se estaría causando una grave afectación patrimonial y moral a aquellos integrantes de la judicatura que son suspendidos por tiempo indefinido y sin al menos tener el derecho a ser escuchados y alegar lo que conforme a su derecho corresponda.

23. En lo concerniente a las sanciones administrativas contenidas en las resoluciones disciplinarias, el CJF deberá trabajar a efecto de que éstas sean —con la creación de las salas jurisdiccionales— verdaderas sentencias que no sólo den respuesta a los elementos requeridos por ley (gravedad de la falta, circunstancias socioeconómicas del infractor, reincidencia, etcétera), sino que resuelvan el asunto de fondo bajo la experiencia de intérpretes y aplicadores de la ley, conocedores del derecho disciplinario, lo que a su vez contribuirá a la creación de criterios jurisdiccionales orientadores y vinculatorios para infracciones futuras.
24. Siguiendo las tendencias internacionales del derecho disciplinario, el CJF debe explorar la posibilidad de fijar —a través de criterios jurisdiccionales— reglas procedimentales claras para identificar la idoneidad y proporcionalidad entre la conducta cometida y la sanción aplicable (a faltas leves una sanción menor y a faltas graves una mayor), previniendo posibles arbitrariedades o desvíos por parte del aplicador de la ley. Asimismo, el CJF puede analizar la posibilidad de proponer al Poder Legislativo nuevas sanciones que atiendan a la realidad y contexto que se vive. Un ejemplo de esto sería la imposición de una sanción consistente en capacitación o acreditación de cursos para aquellos servidores públicos que cometan errores menores derivados de su inexperiencia dentro de la judicatura.
25. Precisamente el rubro de la capacitación nos resulta un elemento sustantivo tratándose de la facultad disciplinaria en el CJF. Sus servidores públicos requieren un mayor grado de experiencia, pericia y profesionalización no sólo para interpretar el sentido y alcance de leyes complejas y en ocasiones ambiguas, sino también para saber establecer líneas de investigación de conductas realizadas de forma oculta o con dolo, emplear técnicas de investigación avanzadas y formular teorías del caso que den sentido a las indagaciones del CJF y sean útiles para acreditar las conductas infractoras hechas de su conocimiento.
26. En cuanto a las conductas infractoras de mayor incidencia (omisión o extemporaneidad en la presentación de la declaración patrimonial,

malos tratos, dilación en la entrega de informes, etcétera) y gravedad (hostigamiento, sustracción de información oficial, etcétera), es claro que el CJF debe emprender la realización de estudios profesionales de investigación que —mediante la inteligencia institucional— permitan el procesamiento de información relevante para desarrollar y poner en marcha planes, programas, acciones y unidades especiales de trabajo que busquen como tarea primordial prevenir y atender tales conductas.

27. Creemos que la jurisdiccionalización disciplinaria se encuentra en la base y sustento de la construcción de un nuevo régimen disciplinario en el CJF y en el PJF. Las experiencias comparadas y el contexto que afrontan los servidores públicos judiciales en nuestro país para la exigencia de sus responsabilidades nos hace pensar que la jurisdiccionalización procedimental puede ser un valor fundamental para asegurar el pulcro ejercicio del control disciplinario e introducir garantías que respeten la esfera jurídica de los imputados.
28. Pensamos que dadas las recientes reformas constitucionales, en las que se ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción y tribunales administrativos para conocer de faltas graves cometidas por servidores públicos federales, se ha iniciado la jurisdiccionalización disciplinaria en el país, razón por la cual el PJF y en particular el CJF deben redoblar esfuerzos en su tarea por procurar impartir justicia disciplinaria de calidad y respetuosa de los derechos de los imputados.
29. No debe olvidarse que el régimen disciplinario en el CJF es sólo una parte del sistema disciplinario judicial, por lo que es preciso que la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral revisen y valoren sus respectivos regímenes disciplinarios, procurando homologarlos, en virtud de que las amplias divergencias de una institución a otra generan tratamientos diferenciados, procedimientos diversificados y criterios contradictorios, que afectan los derechos de los servidores públicos pertenecientes al mismo PJF.
30. Finalmente, el modelo disciplinario y las propuestas que hemos expuesto a lo largo de nuestra obra representan sólo un diseño que busca ordenar los elementos dispersos del régimen disciplinario del CJF, para facilitar su análisis y propiciar su discusión informada, dando incentivos para mejorar la eficacia institucional del CJF en la materia disciplinaria. En la medida en que el CJF rediseñe de forma armónica, integral, coherente y funcional su régimen disciplinario, fortalecerá su independencia y la rendición de cuentas del PJF.

EPÍLOGO

En el presente trabajo dimos cuenta de la reforma constitucional promulgada el 27 de mayo de 2015 que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Además, señalamos la composición del Comité Coordinador de dicho Sistema, en donde participará un integrante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), junto a representantes de la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución y un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Por añadidura, hicimos referencia a la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio de 2016), de tres normas jurídicas de vital relevancia para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción: 1) La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves; y 3) La Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁵⁹¹

A partir de estos cambios constitucionales y legales se han puesto en marcha algunas acciones y medidas que buscan implementar el nuevo esquema de responsabilidades de servidores públicos y particulares, al régimen disciplinario en el Poder Judicial de la Federación (PJF).

El motivo del presente epílogo es, precisamente, hacer un breve recuento de dichas acciones y medidas, para analizar su importancia, dadas las condiciones y la naturaleza del régimen disciplinario en el CJF.

Una vez hecho ese análisis, nos permitiremos señalar algunos de los mecanismos que —desde nuestra consideración— podría adoptar el CJF de

⁵⁹¹ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>, última fecha de consulta, 19 de abril de 2018.

manera complementaria para alinear su política disciplinaria a los avances que en esta materia se han logrado en el país; asimismo, nos referiremos al papel que —según nuestro punto de vista— habrá de tener el CJF en el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

I. ACCIONES Y MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR EL NUEVO ESQUEMA DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES, AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL PJF

1. *Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)*

En abril de 2018 se dio a conocer en la página de internet de la Cámara de Diputados el “Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.⁵⁹²

En dicho documento la Comisión de Justicia hace un análisis de la respectiva minuta con proyecto de decreto turnada por el Senado de la República, que a la vez tuvo su origen en tres iniciativas presentadas en diversos momentos (desde 2016) por los senadores María del Pilar Ortega Martínez y Luis Humberto Fernández Fuentes a fin de reformar la LOPJF.

En el estudio de la minuta, se precisa que el objeto de la propuesta de modificación a la LOPJF, consiste en armonizarla con los postulados del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. De este modo, se delimitan nuevas funciones y autoridades competentes para la investigación, sanción y resolución de los procedimientos disciplinarios en la estructura del CJF.

La delimitación de referencia encuentra sustento, según menciona el Dictamen, en lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos, dado que, de acuerdo con ese instrumento internacional, las garantías judiciales y de debido proceso, deben extenderse a cualquier tipo de procedimiento, en el cual se incluye la materia disciplinaria.

Bajo ese contexto, en el Dictamen se alude al desarrollo de dos vertientes jurisdiccionales que son acordes con esta garantía judicial que establece la Convención Americana de Derechos Humanos:⁵⁹³

⁵⁹² Cfr. Cámara de Diputados, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180426-XX.pdf>, última fecha de consulta, 27 de abril de 2018.

⁵⁹³ *Idem*.

- Por una parte, el establecimiento de distintas autoridades y sus competencias en los procedimientos de responsabilidades administrativas (los cuales se agrupan en las funciones de investigación, substanciación y resolución).
- Por otra parte, las garantías necesarias para un debido proceso legal: audiencia y presunción de inocencia.

Señala el Dictamen que, con base en esas garantías judiciales, se *propone un procedimiento jurisdiccional para la determinación de responsabilidades administrativas*. En este procedimiento, se deben observar los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, publicidad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

De este modo, se define una nueva distribución competencial para la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos disciplinarios a cargo del CJF, bajo los parámetros siguientes:

A. Investigación

- Visitaduría Judicial: el Dictamen plantea que la Visitaduría Judicial *pueda disponer la práctica de investigaciones en el ámbito de sus competencias o, de advertir alguna conducta administrativa irregular dentro de sus inspecciones, que implique una falta administrativa no sujeta a su competencia, dar vista a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas*.
- Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas: de acuerdo con el Dictamen, se crea un nuevo órgano auxiliar del CJF (anteriormente Dirección General de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría del PJE), el cual tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad de actos u omisiones que resulten en faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se les imputen. En materia de investigación de responsabilidades administrativas, será competente, entre otros aspectos, para:⁵⁹⁴
 - a) Llevar a cabo las investigaciones por faltas administrativas en contra de servidores públicos de los órganos del PJE, con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral del PJE, así como

⁵⁹⁴ *Idem*.

emitir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, de conformidad con los acuerdos generales que dicte el CJF.

- b) Ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que estime conducentes para llegar a la verdad material de los hechos, así como desahogarlos en su momento procesal oportuno.
- c) Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia de los mismos.
- d) Inspeccionar el funcionamiento administrativo de los órganos jurisdiccionales a partir de las quejas interpuestas en contra de funcionarios adscritos a ellas o de los indicios señalados por la Visitaduría judicial en el ejercicio de sus funciones.
- e) Solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, en los procedimientos de responsabilidad administrativa, las medidas cautelares a que se refiere el artículo 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

B. *Substanciación*

- Secretaría Ejecutiva de Disciplina: conforme a lo establecido en el Dictamen, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina será la encargada de iniciar los procedimientos disciplinarios (en el ámbito jurisdiccional) en contra de los servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales del PJE.
- Contraloría del PJE: el Dictamen señala que la Contraloría del PJE será el órgano substanciador, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los procedimientos en contra de los servidores públicos adscritos a los órganos del PJE (en el ámbito administrativo), con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Tribunal Electoral del PJE, en los que por un mismo acto o hechos relacionados, se deriven causas de responsabilidad administrativa por el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos. Lo anterior, con independencia de las funciones que actualmente desempeña. Esto es, las de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del propio PJE, con excepción de aquéllas que correspondan a la SCJN.

Conforme a la propuesta, la Contraloría del PJE contará, entre otras, con las atribuciones siguientes:⁵⁹⁵

- a) Fungir como autoridad substanciadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los procedimientos instados en contra de los servidores públicos adscritos a las áreas administrativas del CJF.
- b) Implementar los mecanismos de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de coordinación que, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, determine el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción e informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan.
- c) Implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.
- d) Verificar que los recursos económicos de que dispone el PJE, se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en los términos del artículo 134 constitucional.
- e) Llevar, con excepción del relativo a la SCJN y al Tribunal Electoral del PJE, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del PJE, y de su declaración de intereses, e integrarlas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como realizar la verificación aleatoria a que se refiere el artículo 30 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

C. Resolución

- Pleno del CJF: señala el Dictamen que, con excepción de los procedimientos iniciados a los funcionarios que prestan sus servicios a la SCJN y al Tribunal Electoral del PJE, las resoluciones de procedimientos de responsabilidad administrativa, estará reservada al Pleno del CJF, en casos de faltas graves cometidas por magistrados

⁵⁹⁵ *Idem.*

de circuito y jueces de distrito que ameriten la destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público.

- Comisión de Disciplina:⁵⁹⁶ para los casos que no encuadren en los supuestos señalados en el rubro anterior, será la Comisión de Disciplina del CJF la autoridad resolutora en los procedimientos disciplinarios en contra de servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales.

Además de lo señalado, en el Dictamen se reforma el artículo 134 de la LOPJF, correspondiente al procedimiento disciplinario de los servidores públicos del PJF. Con esta modificación, se asimila el citado procedimiento a las nuevas disposiciones en la materia, contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁵⁹⁷

Las etapas que ahora se proponen comprenden el emplazamiento del presunto responsable con el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, a fin de citarlo a una audiencia en la que rendirá un informe de hechos y ofrecerá las pruebas que estime necesarias para su defensa. Con posterioridad al desahogo de pruebas, se abrirá un periodo de alegatos para las *partes* y la autoridad resolutora dictará la determinación correspondiente.

En cuanto a los medios de impugnación de los procedimientos disciplinarios, se precisa que estarán previstos en los acuerdos generales que al efecto emitan la SCJN, el CJF y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

De lo expuesto puede apreciarse que, a nivel legislativo se diseña una reforma estructural y competencial en materia disciplinaria para el CJF; para ello, se pretende distinguir con mayor precisión a las autoridades encargadas de la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos disciplinarios.

Además, el Dictamen reconoce la importancia de contar con un procedimiento *jurisdiccional* (y ahora homologado para todos los servidores públicos en el PJF), lo cual va en concordancia con la propuesta del presente libro, consistente en la *jurisdiccionalización* y *uniformidad* del procedimiento disciplinario,⁵⁹⁸ estableciendo autoridades distintas para investigar y juzgar disciplinariamente, pero con las mismas oportunidades de defensa, en un

⁵⁹⁶ *Idem.*

⁵⁹⁷ Al respecto, se remite al atento lector al procedimiento de responsabilidades administrativas previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

⁵⁹⁸ Al respecto, puede consultarse el capítulo IV de este libro.

contexto de apego a las garantías de debido proceso reconocidas en los más altos instrumentos de protección de derechos humanos a nivel nacional e internacional.

La distinción entre las mencionadas autoridades y la unificación del procedimiento disciplinario nos parece favorable en términos de certeza para quienes enfrentan un procedimiento de investigación o responsabilidad administrativa.

No obstante, debe hacerse notar que, al tenor de esta propuesta, en virtud de que existen múltiples áreas con competencia en temas disciplinarios y aspectos susceptibles de una mayor regulación, seguirían existiendo áreas de oportunidad relevantes que es fundamental considerar, como son:

- Duplicidad de funciones en el CJF para el desarrollo de la potestad disciplinaria.
- Escasa coordinación entre las áreas con competencia disciplinaria.
- Divergencia de acuerdos, prácticas y criterios para la aplicación de la normativa vigente.
- Mayor precisión en la regulación de las investigaciones disciplinarias.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito federal, en donde el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es la autoridad resolutora para faltas administrativas graves, independiente de los órganos internos de control que investigaron y substanciaron; en el CJF las autoridades resolutoras serán el Pleno y la Comisión de Disciplina, con lo cual —a nuestro parecer— si bien existe separación de funciones entre las autoridades que investigan, substancian y resuelven, *no existe independencia plena para desarrollar dichas actividades, lo que podría afectar su objetividad e imparcialidad*.

Dichos aspectos nos parecen relevantes en un régimen disciplinario eficaz, orientado a la jurisdiccionalización de sus procedimientos y al respeto de los derechos procesales de los sujetos investigados y juzgados.

Por lo expuesto, pensamos que los alcances del “Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, son verdaderamente relevantes para el CJF y el PJF en su conjunto.

Será importante conocer a futuro cómo impactan dichos cambios en la labor disciplinaria del CJF y si las áreas de oportunidad que hemos revisado en este trabajo y aquellas que el propio CJF ha identificado pueden aten-

derse con estas reformas o, en su caso, resultan necesarios nuevos cambios normativos y estructurales que *abreen de la experiencia práctica y de los avances nacionales e internacionales en el reconocimiento de los derechos de los justiciables (servidores públicos y ahora particulares) sujetos al régimen disciplinario del CJF*.

2. *Modificaciones al Acuerdo General de Organización y Funcionamiento del CJF, en materia de responsabilidad administrativa*

El 30 de noviembre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, relativo a la reestructura organizacional en materia de responsabilidades administrativas”.

Dicho Acuerdo General entró en vigor (con las excepciones señaladas en el mismo) el 1o. de diciembre de 2017 y su finalidad consistió en “la reestructura institucional de los órganos y áreas administrativas competentes en los procedimientos de responsabilidad administrativa, así como la creación de las Unidades de Investigación de Responsabilidades Administrativas; y de Control Interno”.⁵⁹⁹

El principal cambio que implicó dicho ajuste a la normativa interna del CJF, consistió en la redistribución competencial en materia de responsabilidades administrativas y la creación de las áreas siguientes:

- La Unidad de Control Interno, competente para promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno, con el objeto de que sean adoptadas las medidas necesarias para la mejora del desempeño institucional y prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción.
- La Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas, encargada de practicar las investigaciones de los hechos que se relacionen con las conductas probablemente constitutivas de responsabilidad administrativa. Su titular tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:⁶⁰⁰

⁵⁹⁹ Cfr. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, relativo a la reestructura organizacional en materia de responsabilidades administrativas, disponible en: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/default.asp, última consulta, 22 de abril de 2018.

⁶⁰⁰ *Idem*.

- a) Realizar las investigaciones que le instruya el Presidente;
- b) Solicitar a las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos probablemente constitutivos de responsabilidad administrativa;
- c) Requerir a personas físicas o morales, públicas o privadas, información relacionada con la práctica de investigaciones de presuntas responsabilidades, en los términos previstos en el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- d) Realizar las diligencias y trámites necesarios para impedir que los elementos materia de la investigación se pierdan, oculten, destruyan o alteren;
- e) Realizar el análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas y, en su caso, calificarlas;
- f) Elaborar y someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente, los informes de presunta responsabilidad administrativa.

Como puede advertirse, desde finales de 2017 el CJF realizó una reestructura para —en cierta medida— adaptar su organización y funcionamiento a las previsiones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, más específicamente por cuanto se refiere a la promoción del control interno y a la distinción entre las autoridades con competencia para investigar, substanciar y resolver los procedimientos disciplinarios.

Esta modificación a la normativa interna del CJF está orientada a dotar a las autoridades disciplinarias de un mayor grado de especialidad en el conocimiento de la responsabilidad de los servidores públicos de la judicatura federal (y ahora también acerca de la responsabilidad de los particulares).

Un aspecto que llama la atención acerca de la Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas es que depende directamente del Consejo Presidente, con lo cual se centralizan jerárquicamente las funciones y decisiones de investigación en un área especializada, lo que podría redundar en la profesionalización de dicha actividad, aspecto que enfatizamos en el capítulo IV del presente trabajo.

Nos parece que el cambio normativo que realizó el CJF es de un amplio calado, y sus alcances *debieron sustentarse en estudios profesionales basados en la inteligencia institucional, que tomaran en consideración la problemática disciplinaria y a la*

*par pudieran satisfacer las nuevas exigencias que implica la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*⁶⁰¹

Por ello, será fundamental dar seguimiento al papel que desarrollarán las mencionadas Unidades de Control Interno y de Investigación de Responsabilidades Administrativas, a fin de que, en el mediano y corto plazo, pueda valorarse su funcionamiento y —de ser el caso— generar las acciones de mejora que se estimen pertinentes.

A futuro será importante verificar de qué manera impacta el ajuste normativo y estructural que realizó el CJF, y si atiende, entre otros, 3 aspectos que nos parecen relevantes:

- El diseño de una *política disciplinaria eficaz*.
- La *creación de una teoría interpretativa* para la aplicación de las leyes que rigen las responsabilidades de los servidores públicos de la judicatura federal.
- La atención de la problemática que rige el ejercicio de la potestad disciplinaria en el CJF y que la doctrina y este mismo trabajo ha identificado.

No pasamos por alto mencionar que, al igual que el CJF, la SCJN y el Tribunal Electoral del PJF han dado inicio a diversos ajustes normativos para crear unidades o direcciones especializadas en materia de investigación de responsabilidades administrativas.

Esta circunstancia muestra el interés del PJF por reformar su sistema disciplinario, acercándolo a mejores estándares de impartición de justicia en esta materia.

Como veremos en el rubro subsecuente, nos parece que esos esfuerzos *se irán uniformando, a fin de brindar mayores certidumbres a los servidores públicos de la judicatura federal en la exigencia de su responsabilidad disciplinaria y de que sean homogéneos los criterios, procedimientos y prácticas por parte de las autoridades competentes en el CJF, la SCJN y el Tribunal Electoral del PJF*.

⁶⁰¹ A este respecto, remitimos al atento lector al capítulo IV, en donde hicimos referencia a la necesidad del CJF de contar con estudios profesionales basados en la *inteligencia institucional*, que permitan el procesamiento de información relevante para desarrollar y poner en marcha planes, programas, acciones y unidades especiales de trabajo que busquen como tarea primordial prevenir y atender los asuntos vinculados con las conductas que mayor incidencia o gravedad tienen en el normal funcionamiento del PJF.

3. *Convenio de colaboración entre el PJJF y la Secretaría de la Función Pública*

En febrero de 2018, las tres instancias del PJJF (CJF, la SCJN y el Tribunal Electoral) suscribieron un Convenio Marco de colaboración con la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones que cada órgano tiene derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción.⁶⁰²

De acuerdo con lo manifestado por el Presidente del CJF y de la SCJN, este instrumento contribuirá de manera trascendente al adecuado diseño y promoción de políticas públicas en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, así como en las de prevención, disuasión y detección de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Además, indicó que el convenio se suscribe en los esfuerzos por modernizar los métodos y procedimientos que constitucionalmente ejercen todos los órganos que conforman al PJJF, cuyos procesos deben darse en un marco de probidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El Convenio tiene por objeto establecer mecanismos de colaboración para *intercambiar experiencias, conocimientos y criterios en materia anticorrupción*; para ello, se prevé la generación de programas de trabajo en la que los titulares de las tres contralorías del PJJF (CJF, SCJN y Tribunal Electoral) y el titular de la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública, serán los encargados de coordinar las acciones y actividades que deriven de este instrumento de colaboración.⁶⁰³

Desde nuestro punto de vista, a partir de dicho Convenio, es posible sentar las bases que permitan una revisión integral del sistema disciplinario en el PJJF, armonizándolo con el régimen disciplinario vigente en el país y también alineando las políticas, criterios y prácticas divergentes al interior de la judicatura federal.

Este aspecto nos parece medular y formó parte central de nuestro análisis, ya que no sólo es importante que el CJF haga homogéneo su funcionamiento disciplinario, sino que para todo el PJJF constituye un asunto pendiente.

⁶⁰² Suscribieron el Convenio Marco el ministro presidente Luis María Aguilar Morales en representación de la SCJN y del CJF; la magistrada Janine Madeline Otálora Malassis, por el TEPJJF; la secretaria Arely Gómez González, por la SFP, además del consejero Alfonso Pérez Daza, quien fungió como testigo en su calidad de representante ante el Sistema Nacional Anticorrupción.

⁶⁰³ Cfr. *La Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2018/02/20/tepfj-scjn-y-cjf-firman-convenio-para-combatir-corrupcion-6404.html>, última fecha de consulta, 22 de febrero de 2018.

Hasta hoy la revisión del sistema disciplinario judicial ha sido fragmentada o dispersa en las tres instancias del PJE, lo que ha dado lugar a tratamientos diversificados en la exigencia de la responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de la judicatura federal (mayores o menores garantías de defensa para ellos).⁶⁰⁴ Sin embargo, el Convenio en cita puede coadyuvar al análisis integral del sistema disciplinario en el PJE.

Cabe señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas se encuentra en revisión por parte de un grupo de trabajo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, ante posibles inconsistencias que se han identificado en su interpretación y aplicación; ese grupo de trabajo elaborará una recomendación al Congreso de la Unión para que reforme la citada ley ante ciertas adecuaciones que se consideran pertinentes.⁶⁰⁵

Por ello, en la medida en que el estudio del sistema disciplinario judicial se aborde desde una perspectiva integral, considerando los cambios normativos que ya están propuestos tanto a la LOPJF como a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como las áreas de oportunidad propias de cada instancia del PJE, permitirá el *diseño de una política disciplinaria judicial acorde al Sistema Nacional Anticorrupción e idónea para la atención de las áreas de oportunidad que la judicatura federal tiene en esta materia.*

II. EL PAPEL DEL CJF EN LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Nos parece importante hacer una breve referencia a los mecanismos que, desde nuestra perspectiva, el CJF podría considerar (además de las acciones y medidas que antes hemos referido) para la implementación de las nuevas disposiciones en materia de combate a la corrupción al interior de la institución judicial y también en el contexto de su participación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ya en otro trabajo hemos señalado que el PJE participa del Sistema Nacional Anticorrupción a través del CJF, en su carácter constitucional de órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la judica-

⁶⁰⁴ Cfr. Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, “Hacia la construcción de un nuevo régimen disciplinario para el Poder Judicial de la Federación en México”, *Revista de Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 41, México, 2016.

⁶⁰⁵ Al respecto, se sugiere consultar el artículo del Consejero de la Judicatura Federal, Dr. Alfonso Pérez Daza: “Implementación del Sistema Anticorrupción”, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/implementacion-del-sistema-anticorrupcion>, última fecha de consulta, 22 de febrero de 2018.

tura federal, con excepción de las atribuciones que en esas materias corresponden a la SCJN y el Tribunal Electoral del PJE.⁶⁰⁶

En ese sentido, consideramos que el CJF debe coadyuvar en dicho Sistema mediante el diseño y promoción de políticas públicas en materia de transparencia, fiscalización y control de recursos públicos, así como de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Para ello —desde nuestra óptica— el CJF debe continuar con el proceso de revisión de su marco normativo interno, sus estructuras organizacionales y las políticas y acciones con que hoy en día cuenta.

En la medida en que se profundice dicho análisis, bajo la experiencia que han dejado los años de funcionamiento del régimen disciplinario judicial, se podrán plantear mejores y mayores ajustes que, a la par, contribuirán en el seno del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción del cual el CJF forma parte.

Ahora bien, algunas propuestas que nos parece podrían ser consideradas por el PJE y por el CJF de cara a la plena implementación del SNA en nuestro país son las siguientes:⁶⁰⁷

1. *Creación de un Sistema de Control Interno para el PJE*

Sería importante la implementación de un Sistema de Control Interno homogéneo e integral para todas las instancias del PJE, ya que una sólida metodología de control interno puede coadyuvar a que las instituciones judiciales cuenten con una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas de la judicatura federal.

Además, es recomendable que el PJE, en su conjunto, cuente con un *Sistema de Control Interno homologado*, en virtud de que la reforma constitucional anticorrupción establece que corresponde al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción: “emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno”.

El CJF cuenta con avances en este sentido, tras la creación de la Unidad de Control Interno, entidad que será especializada en esta materia, así

⁶⁰⁶ Se sugiere al atento lector consultar el artículo “Cinco propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación en el marco del SNA”, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/cinco-propuestas-para-fortalecer-al-poder-judicial-de-la-federacion-en-el-marco-del-sna/>.

⁶⁰⁷ *Idem*.

como en el fortalecimiento institucional y la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En ese tenor, nos parece que el PJJF, en su conjunto, debe posicionarse en los más altos estándares de control interno, tomando en cuenta las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en los distintos Estudios que sobre este tema ha efectuado, a fin de contar con la fortaleza institucional que le permita —junto al resto de las autoridades del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción—, emitir con eficacia las recomendaciones que dispone el ordenamiento constitucional.

2. Implementación de una Plataforma Única de Información del PJJF

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé que el Comité Coordinador emita las bases de operación de una Plataforma Digital Nacional que contenga información relativa al sistema de evolución patrimonial de los servidores públicos, sus declaraciones de intereses y constancias de declaración fiscal; el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, entre otros datos relevantes para la prevención y castigo de actos irregulares.

Al respecto, nos parece que tendría un valor significativo que el PJJF, a través del CJF, diseñe y ponga en funcionamiento una Plataforma Única de Información de la judicatura federal, que facilite la recopilación de los datos que servirán no sólo para atender los requerimientos y recomendaciones que formule el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, sino también para el diseño e implementación de políticas preventivas y de mejora judicial.

3. Rediseño y ampliación de programas preventivos y de control en el PJJF

Con el fin de que sean plenamente adoptados los valores y principios del servicio público y de la carrera judicial por los integrantes de la judicatura federal, es importante rediseñar y ampliar los alcances de los programas preventivos y de control interno.

Como hemos dicho, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción habrá de formular propuestas para mejorar el desempeño y el control interno de las organizaciones públicas del Estado mexicano, por tanto, es preciso que los programas preventivos y de control hoy existentes

en cada instancia del PJF, se uniformen con sustento en un modelo teórico homologado (en la literatura sobre el tema existen diversos modelos de control interno: COSO, COCO, CADBURY, VIENOT, PIETERS, KING, MICIL, etcétera).

Dicho modelo servirá de pauta para revisar las estructuras orgánicas, los mecanismos de ingreso a las instituciones, los posibles conflictos de interés y, en términos generales, cualquier riesgo o desviación que haga factible alguna irregularidad (o acto de corrupción) o bien obstaculice el logro de los objetivos y metas de la organización judicial en su conjunto.

Tales programas, podrían comprender múltiples aspectos, entre los que se encuentran:

- a) La revisión de la normativa del PJF de la que se desprendan obligaciones legales para los servidores públicos, a fin de dotar a dichas normas de una mayor claridad y de un contenido más preciso; y
- b) El desarrollo de talleres de capacitación que tengan como finalidad redimensionar la preponderancia de la ética judicial y de los valores que se defienden en los códigos de ética del PJF.

4. Guías de actuación para los órganos de control interno y para los servidores públicos del PJF sujetos a un procedimiento disciplinario

Ante los nuevos parámetros de prevención, fiscalización y responsabilidad administrativa que representa el Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sería significativo que los órganos de control interno de las instancias del PJF *uniformen sus criterios, parámetros y prácticas de fiscalización*, a través de guías de actuación orientadoras que uniformen su labor fiscalizadora. Esto permitiría homologar y alinear la revisión y vigilancia del proceso presupuestal en todo el PJF con los avances alcanzados de manera sustantiva en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

De igual forma, en la búsqueda de certeza y celeridad en la actuación de las autoridades que operan los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa, sería oportuno elaborar *guías de actuación procedimental*, basadas en las mejores prácticas, que les faciliten el desarrollo de sus actividades sobre todo en casos de compleja resolución (posible desvío de recursos, acoso y hostigamiento laboral, entre otros).

A su vez, en el marco del debido proceso legal, una guía o instructivo sería valiosa para que los servidores públicos (y ahora particulares) sujetos

al régimen disciplinario tengan certeza del alcance de los procedimientos y conozcan los derechos y garantías que constitucional y legalmente les corresponden.

5. *Capacitación y profesionalización del personal de los órganos de control interno*

En concordancia con las previsiones de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, sería esencial que el PJF fomente un programa de capacitación coordinado e integral para quienes ejercen la labor de auditoría e investigación de hechos probablemente constitutivos de falta administrativa o actos de corrupción.

Esto, en virtud de que las labores de auditoría e investigación requieren un *perfil especializado*, que dote a los servidores públicos de las competencias pertinentes (conocimientos legales, facultad de apreciación de normas y hechos, orden mental, prudencia, intuición, sagacidad, etcétera.) para la correcta indagación y dilucidación de hechos irregulares.

Lo anterior cobra mayor relevancia en el marco de la reciente reestructura organizacional efectuada por el CJF que, tras la creación de la Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas, requerirá de personal experto en la materia.

Debe tenerse en cuenta que la labor de fiscalización e investigación requiere una alta formación profesional, ya que los hechos sujetos a revisión tienen un carácter complejo y en ocasiones altamente técnico, que dificulta su interpretación en breves términos, por lo que el PJF ha de contar con *peritos* que conozcan el empleo de las metodologías y técnicas de indagación que permitan elucidar los hechos y proponer las acciones de mejora que correspondan, o bien proponer el inicio de un procedimiento destinado a exigir las responsabilidades legales a que haya lugar (en su caso coordinándose con las otras autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción).

III. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Las propuestas anteriores no agotan el amplio campo de medidas y acciones que el PJF, en su conjunto, y de manera específica el CJF, pueden desarrollar de cara al importante reto que representa participar en las actividades del Sistema Nacional Anticorrupción.

No debe perderse de vista que, la eficacia institucional en materia disciplinaria para el CJF —considerando los ámbitos preventivos y correcti-

vos— no implica desatender los derechos y garantías de los servidores públicos del PJJF que son sujetos a su régimen de control y disciplina.

Es aquí donde cobra plena relevancia la propuesta de este trabajo para jurisdiccionalizar la función disciplinaria de la judicatura federal. Según nos parece, el CJF habrá de seguir esa orientación, como lo muestra la creación de la Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

En ese tenor, nos parece que la *plena jurisdiccionalización* disciplinaria en la judicatura federal requerirá de órganos autónomos, objetivos, imparciales y profesionales que puedan llevar a cabo la investigación y el juzgamiento en esta materia, privilegiando el respeto a la esfera jurídica de los disciplinados.

Como señalamos durante el desarrollo de nuestra obra, también será fundamental establecer un defensor público para quienes son sujetos a una investigación o procedimiento de responsabilidad administrativa ante el CJF. *Esta previsión que anticipábamos, hoy es ya una exigencia establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y se encuentra reconocida en las propuestas de reforma a la LOPJJF*

El actual esquema legal en nuestro país refuerza los mecanismos de debido proceso y la garantía de defensa adecuada de los servidores públicos y particulares sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa, al considerar la posibilidad de que el Estado proporcione un defensor perito en la materia (artículo 208, fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Esta disposición debe considerarse por el CJF y realizar los ajustes normativos, estructurales y presupuestales pertinentes para fortalecer la defensa de quienes se encuentran sujetos a su régimen disciplinario.

Adicionalmente, el nuevo orden constitucional y legal, deja abierta la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación, con motivo de sus atribuciones, pueda fiscalizar el ejercicio de la cuenta pública y a partir de sus revisiones, turnar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa los casos en los que estime que se está en presencia de una posible falta administrativa considerada como grave.

Es decir, la responsabilidad administrativa en el país tiende —como hemos sugerido en nuestro análisis— hacia la *jurisdiccionalización*, estableciendo la distinción entre quien investiga y quien juzga; además, robusteciendo las defensas jurídicas de los servidores públicos y particulares sujetos al régimen disciplinario (verbigracia, estableciendo todo un entramado de medios de impugnación: revocación, reclamación, apelación, etcétera).

De ahí que al PJJF y, particularmente al CJF, les corresponda adecuar su marco normativo interno, de forma que se atiendan las debilidades y áreas de oportunidad del sistema disciplinario judicial en su conjunto y se armo-

nicen sus normas, estructuras, criterios, políticas y prácticas para mantener el orden, el control interno y la disciplina.

Los retos que afrontan el PJJF y el CJF en materia disciplinaria, en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción, demandarán un proceso de revisión y mejora permanente; por ello, *deben continuarse los estudios especializados que propicien la discusión informada sobre un tema de sustantiva importancia para la rendición de cuentas de la judicatura federal ante nuestra sociedad.*

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- AGUILAR Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- AGUILAR Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- ALCALÁ-ZAMORA, Niceto, *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, t. I, núm. 1-11, México, UNAM, 1992.
- ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2001.
- AMAYA BARÓN, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presupuestos y alcances)*, México, Ángel Editor, 2004.
- ARELLANO, D., *Gestión y planeación estratégica de organizaciones mexicanas. Un énfasis en el sector público*, México, 1990.
- ARELLANO, D. et al., *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., “Nueva estructura del Poder Judicial”, en *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014*, México, ASF.
- AUDITORÍA Superior DE LA FEDERACIÓN, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013*, México, ASF.
- AUDITORÍA Superior DE LA FEDERACIÓN et al., *XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, ASF, CIDE, ASOFIS, 2013.
- AZUARA OLASCOAGA Juan E., *Reflexiones en torno a la corrupción en la impartición de justicia*, Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General

- de la Federación, VI Conferencia Internacional Anticorrupción*, Cancún, México, 1992, t. II.
- BÁEZ SILVA *et al.* (coords.), *Estudios sobre la interpretación y argumentación jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- BALBUENA CISNEROS, Arminda, *Suprema Corte de Justicia de la Nación y jurisdicción constitucional en México*, memoria para optar al grado de doctor, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2001.
- BALLÉ, Catherine *et al.*, *Le changement dans l'institution judiciaire. Les nouvelles juridictions de la périphérie Parisienne*, París, La Documentation Française, 1981.
- BAÑO LEÓN, José, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991.
- BARDACH, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge, MIT, 1977.
- BARDALES LOZCANO, Erika, *Guía para el estudio de la reforma penal en México*, México, Magister, 2009.
- BAUTISTA BELLO, José Izcóatl, *Facultad sancionadora del Consejo de la Judicatura Federal*, tesis para obtener grado del maestro en derecho, Oaxaca, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”, 2007.
- BEGNÉ GUERRA, Cristina, *Jueces y democracia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 1998.
- BENAVENTE, Chorres H., *La aplicación de la teoría del caso y la teoría del delito en el proceso penal acusatorio y oral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2011.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BRITO RUIZ, Fernando, *El procedimiento disciplinario de los servidores públicos*, Bogotá, Leyer, 2006.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio y NIETO CASTILLO, Santiago, *Teoría del Poder Judicial*, en “Diplomado en Introducción a la Función Jurisdiccional” (modalidad virtual), México, Instituto de la Judicatura Federal, Consejo de la Judicatura Federal.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA, Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional anticorrupción,

- Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, núm. 4223-III, 26 de febrero de 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, Poder Judicial Federal, *Primera investigación, marco teórico y antecedentes y reformas constitucionales*, México, 2007.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LVI LEGISLATURA, *La Justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS, División de Política Interna de la Cámara de Diputados, *De la responsabilidad de los servidores públicos, análisis del contenido del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derecho comparado*, México, Cámara de Diputados.
- CANO VALLE, Fernando *et al.* (coords.), *Dispraxis*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, La Plata, Jus, Fundación para la Investigación de las Ciencias Jurídicas, 1988.
- CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *El Estado de derecho: dilemas para América Latina*, Lima, Palestra, 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CÁRDENAS, F. Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1982.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- CARPIZO, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2005.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribución a la teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- CASTAÑEDA OTSU, Susana Ynes, *El procedimiento disciplinario ante los órganos de control del Poder Judicial*, Lima, Jurista Editores, 2012.

- CASTAÑOS, Fernando *et al.* (coords.), *El estado actual de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla, *Índice Global de Impunidad 2015*, Puebla, 2015.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *La función judicial*, México, Porrúa, 2008.
- CIENFUEGOS SALGADO y FROTO MADARIAGA, Germán, *Los derechos humanos en el momento actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila-Poder Judicial del Estado de Coahuila-Universidad Autónoma de Coahuila-Editora Laguna, 2012.
- CIENFUEGOS SALGADO y GUINTO LÓPEZ, Jesús Boanerges (coords.), *El derecho mexicano contemporáneo, retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, México, Fundación Académica Guerrerense-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas-El Colegio de Guerrero, 2012.
- CLEGG, S., *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, SAGE, 1990.
- COBO OLIVERA, Tomás, *El procedimiento administrativo sancionador tipo*, Barcelona, Bosch, 1999.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, CIDH-OEA, 2013.
- COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ORALIDAD EN EL PROCESO PENAL, *Técnicas del juicio oral en el sistema penal colombiano. Guía del docente*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, 2003.
- COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO, *Técnicas del proceso oral en el sistema penal acusatorio colombiano. Manual general para operadores jurídicos*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura-Fiscalía General de la Nación-Defensoría del Pueblo-Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, 2005.
- COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA JUDICIAL, *Recomendación número 01/2009*, “Nombramiento de subordinados jerárquicos de magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación”, SCJN.
- CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, SCJN-CJF-PJE, 2011.

- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Normas fundamentales*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1995.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, 1995-2005 (memoria de un aniversario)*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *La judicatura en Iberoamérica*, México, CJF-Cumbre Judicial Iberoamericana.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *México y España. Administración de la justicia, 1998*, México, Instituto de la Judicatura Federal del Consejo de la Judicatura Federal, 1998.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Segunda Reunión Regional del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con sede en la ciudad de México, México, 2012.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Tercera Reunión Regional del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con sede en Guadalajara Jalisco, México, CJF, 2012.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, CGPJ, 1998.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Ética del Juez y Garantías Procesales*, Manuales de formación continuada 24, Madrid, 2005.
- CORREA SUTIL, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- CORTÉS FIGUEROA, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1974.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y NÚÑEZ LUNA, Alejandra, *El régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Transparencia Mexicana, 2000.
- CHURCH y HEUMANN MILTON, *Speedy Disposition. Monetary Incentives and Policy Reform in Criminal Courts*, Nueva York, State, University of New York Press, 1992.
- DAMSKY, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

- DÁVILA, Carlos, *Teorías organizacionales y administración*, Bogotá, McGraw-Hill, 1985.
- DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Introducción a la retórica y a la argumentación*, 2a. ed., México, SCJN, 2005.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, INAP, 1990.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, ts. I y II, Buenos Aires, Víctor P. de Zavallía, 1970.
- DELGADO MARTÍN, Joaquín, *El Consejo General del Poder Judicial, en 25 preguntas*, Madrid, CGPJ.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN JURÍDICA EN EDUCACIÓN, Módulo II, Derecho Disciplinario, Buenos Aires.
- DOMÍNGUEZ VIAL, Andrés, *La policía de investigación criminal. Fundamentos, racionalidad y operación*, Chihuahua, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, 2006.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Estatuto del juez Iberoamericano* (2001).
- ESQUINCA MUÑOA, César, *Consejo de la Judicatura. Experiencia comparada*, México, Porrúa, 2010.
- ETKIN, Jorge, *La complejidad en las organizaciones*, Buenos Aires, Granica, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Graciela, *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho*, II ts., México, Tribunales Constitucionales y Democracia-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio socio-jurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- FIX-FIERRO, Héctor, *La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes tendencias políticas contemporáneas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, México, Civitas-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y ASTUDILLO, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1989.
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América central*, Washington, DPLF (Due Process of Law Foundation), 2011.
- GALINDO SIFUENTES, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, México, Porrúa, 2010.
- GÁLVEZ ESPARZA, María Elena et al. (coords.), *Memorias del V Coloquio Tendencias Actuales del Derecho*, Academia Jurídico Formativa, Sonora, Universidad de Sonora, 2012.
- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2007.
- GARCÍA-ALÓS, Luis Vacas, *Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, ética del juez y garantías procesales*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2005.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1986.
- GARCÍA TORRES, Arturo, *Responsabilidad de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2008.

- GASCÓN ABELLÁN, Marina y GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *La argumentación en el derecho. Algunas cuestiones fundamentales*, 2a. ed., Lima, Palestra Editores, 2005.
- GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá, Editorial Cargraphis, 2001.
- GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, *El derecho disciplinario judicial, su autonomía e independencia* (documento de trabajo), Rama Judicial de la República de Colombia-Consejo Superior de la Judicatura-Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
- GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, *Independencia del juez y control de su actividad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993.
- GONZÁLEZ, Joaquín, *Corrupción y justicia democrática*, Madrid, Editorial Clamores, 2000.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- GUERRERO, Omar (coord.), *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- GUILLÉN LÓPEZ, Germán, *La investigación criminal en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- GRUPO de Investigación AdGeO, *Determinantes del análisis y diseño organizacional*, AdGeO, 2009.
- HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- HAMILTON, Alexander y MADISON J. JAY, J., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HOYOS, Arturo, *El debido proceso*, Bogotá, Temis, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, INEGI, 2014.
- INSTITUTO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, “Introducción a la metodología de la investigación criminal”, *Manual básico de formación para el agente del Ministerio Público*, México, PGJDF-IFPPGJDF-UBIJUS, 2010, t. I.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2004.
- KAISER, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa Editor, 2014.
- LEÓN VILLALVA, Francisco Javier de, *Acumulación de sanciones penales y administrativas. Sentido y alcance del principio “ne bis in idem”*, Barcelona, Bosch, 1998.
- LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, traducción, introducción y notas de Carlos Mellizo, Madrid, Tecnos, 2006.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- LUGO VERDUZCO, Adolfo, “La ética en el servicio público”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los valores en el derecho mexicano, Una aproximación*, México, FCE-UNAM, 1997.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP* (documento de trabajo núm. 42), México, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2009.
- MALEM SEÑA, Jorge F., *La corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- MARINA JALVO, Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Valladolid, Lex Nova, 1999.
- MARIÑEZ, Freddy y GARZA VIDAL, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Porrúa, 2009.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz, *La independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004
- MAURER, Hartmunt, *Derecho administrativo alemán*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

- MELÉNDEZ FLORENTÍN, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Fundación Konrad Adenauer-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2004.
- MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- MERINO, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- MERINO, Mauricio *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MONTERO AROCA, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas.
- MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Barcelona, Orbis, 1985.
- MORA CAICEDO, Esteban, *Régimen jurídico de los servidores públicos en la administración pública nacional y territorial*, 2a. ed., Bogotá, Editorial Leyer, 2004.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *El desgobierno judicial*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2005.
- NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile (comps.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales de Canadá (FJA), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Memoria de la Conferencia Judicial, Reforma del sistema de justicia penal: Independencia, ética y responsabilidad judiciales*, México, Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales de Canadá (FJA), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, SCJN, 2012.
- OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA CENTRAL DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Modelo de*

- Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio)*, ONUMUJERES-OACNUDH.
- OTTO, Ignacio de, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1989.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, t. III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- OROZCO Henríquez, J. Jesús y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa-UNAM, 1984.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*, Bogotá, Legis, 2009.
- PALOMA BAENA, Ana Inés Basco *et al.*, *Una mirada independiente, buenas practicas en el seguimiento de las convenciones internacionales contra la corrupción por organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica núm. 158, 2010.
- PANTOJA MORÁN *et al.*, *Comunicaciones mexicanas al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1977.
- PARSONS, T., “A Social Approach to the Theory of Organizations”, *Structure and Processes in Modern Societies*, Glencoe, Free Press, 1964.
- PARSONS, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham 1995.
- PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Leonardo *et al.*, *Tribunales españoles. Organización y funcionamiento*, Madrid, Tecnos, 1973.
- PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PELLET LASTRA, Arturo, *La versión argentina del Consejo de la Magistratura y del Jury de enjuiciamiento*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- PRIETO-CASTRO, “Informe general sobre los principios políticos y técnicos para una ley procesal uniforme en la comunidad hispánica de naciones”, *Trabajos y orientaciones de derecho procesal*, Madrid, 1964.
- RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, *El principio non bis in ídem en el ámbito ambiental administrativo sancionador*, tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2008.

- RIVAS ACUÑA, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- ROA SALGUERO, David Alfonso, *Construcción dogmática del derecho disciplinario. Influencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado*, Bogotá, Editorial Gustavo Ibáñez, 2010.
- RODRÍGUEZ DEL BARCO, José, *Compendio de derecho judicial, organización de tribunales*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1962.
- RODRÍGUEZ LEÓN, Harold y RONDÓN GARZÓN, Angelo Giovanni, *La teoría del caso frente al derecho de defensa en sistema acusatorio colombiano (sic)*, Bogotá Repositorio Institucional de la Universidad Militar de Nueva Granada.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, México, Porrúa, 1991.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2007.
- RUIZ OREJUELA, Wilson, *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*, Bogotá, ECOE Ediciones, 2010.
- SABATIER, Paul, *Theories of Policy Process*, Westview Press, 2007.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Las escuelas judiciales. Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, *Ética judicial: virtudes del juzgador*, México, SCJN, 2007.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, El Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. *El compromiso de los poderes judiciales mexicanos por mejorar la justicia* (versión preliminar del trabajo presentado en el núm. 16 de la serie *Ética Judicial*), México, SCJN.
- SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel, *Dogmática practicable del derecho disciplinario*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2005.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Los principios generales del derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2004.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Memoria del 2o. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario*, México, Segob-INAP, 2011.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *Código Ético de Conducta*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *La Modernización de la Organización Gubernamental, XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, México, SFP, 2014.

- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005.
- SHERMAN, Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, 4a. ed., Buenos Aires, Pleamar, 1986.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- STONE, Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Harper Collins, 1988.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEL NACIÓN, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, cap. IV, México, SCJN, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEL NACIÓN, *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEL NACIÓN, *Consejo de la Judicatura Federal. Informes de labores, 1987-2014*, México.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- TEROL BECERRA, Manuel José (a), *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Barómetro Global de la Corrupción 2013*, Berlín, Transparencia Internacional, 2013.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Informe Global de la Corrupción 2007*, Berlín, Transparencia Internacional, 2007.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, Ediciones Jurídicas Marcial Pons, 1992.
- VALADÉS, Diego, “Los Consejos de la Judicatura. Desarrollo institucional y cambio cultural”, *III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, 2001.

- VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar, “Tribunales y justicia constitucional”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Responsabilidades y servicio público. Compilación de ordenamientos sobre servidores públicos*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla.
- VÉLEZ ÁNGEL, Ángel, *Investigación criminal*, 2a. ed., Bogotá, Temis, 1982.
- VENTURA, Adrián, *Consejo de la Magistratura. Jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Transparencia y declaración patrimonial de los servidores públicos. Alcances y límites del derecho a saber*, México, Editora Periodística y Análisis de Contenidos, 2008.
- WEIMER, David y VINING, Adam, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992.
- WRÓBLEWSKY, Jerzy, “Justificación de las decisiones jurídicas” en ESQUIAGA GANUSAS, Francisco Javier, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2004.

HEMEROGRAFÍA

- ABEL, Rolf D., “Organisation der Verwaltungsgerichte und Finanzerichte. Konzeption und Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt im Rahmen der Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR) des Bundesministeriums der Justiz”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Jhg. 12, Heft 2, 1991.
- BARAJAS VILLA, Mauricio, “Proporcionalidad en la suspensión temporal del juzgador federal en el procedimiento administrativo disciplinario”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 34, 2012.
- BASTIDAS MORA, Patricia, “El modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso”, *Via Iuris*, Bogotá, núm. 9, julio-diciembre de 2009.
- BINDER, Alberto M., “Corrupción y sistemas judiciales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 10, 2007.
- BUCHWALD, Delf, “The Rule of Law: A Complete and Consistent set of (legal) Norms?”, *Rechtstheorie*, Berlín, 1997.
- CÁCERES CORRALES, Pablo J., “Las remuneraciones y la política laboral en la rama Judicial”, *Revista Judicial*, Bogotá, núm. 4, marzo de 2007.
- CARPISO MCGREGOR, Jorge, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000.

- CUETO RUA, Julio, “El buen juez de primera instancia”, *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, año 4, núm. 8.
- CRUZ RAZO, Juan Carlos, “Políticas públicas judiciales para el Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, México, núm. 13, junio 2012, disponible en: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Investig/Revista/docs/REVISTA13.pdf>.
- DÍAZ MATEY, Gustavo, “Hacia una definición inclusiva de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, Madrid, núm. 4, julio-noviembre de 2008.
- ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo, “La justicia hacia el siglo XXI”, *Revista Judicial*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, núm. 3, diciembre de 2006.
- FERNÁNDEZ CRUZ, José Ángel, “La naturaleza y contenido del mandato de *lex certa* en la doctrina del Tribunal Constitucional Español”, *Revista de Derecho*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Valdivia, Universidad Austral de Chile, vol. IX, 1998.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, “El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, número 38, 1994.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Métodos y técnicas de enseñanza y evaluación en la formación de jueces: una reflexión sobre las funciones de las escuelas judiciales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, IJF, núm. 11.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista de Administración Pública*, México.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “El Consejo de la Judicatura”, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, núm. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/86/4.htm>.
- FLEMMING, Roy B., “The Political Styles and Organizational Strategies of American Prosecutors: Examples from Nine Court house Communities”, *Law and Policy*, vol. 12, núm. 1, enero de 1990.
- FLORES GARCÍA, Fernando, “Los elementos de la prueba”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. conmemorativo, 1991.
- FLORES MONARDES, Álvaro, “Gobierno judicial. El caso chileno. La reforma olvidada”, *Revista de Estudios de la Justicia*, Santiago de Chile, núm. 6, 2005.

- GÓMEZ LARA, Cipriano, “La carrera judicial y las escuelas judiciales”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 157-158-159, 1988.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, “Política judicial”, *Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 167, 1994.
- LÓPEZ CÁRCAMO, I., “Normas sancionadoras administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del artículo 25.1 CE (Análisis crítico de la jurisprudencia más reciente)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 29, 1991.
- LOWENTHAL, Mark M., “Intelligence from Secrets to Policy”, Washington, C. Q. Press, 1999.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura e IBARRA OLGUÍN, Ana María, “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 19.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva Ma., “Los principios de la potestad sancionadora de las administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Revista Documentación Administrativa. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, t. I, núm. 280-281, enero-agosto de 2008.
- MEZA FONSECA, Emma, “Argumentación e interpretación jurídica”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2006.
- MORALES NUÑO, Gissela, “Los principios de derecho penal aplicados al derecho disciplinario”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa. Revista de Investigación Jurídica-Técnico Profesional*, México, núm. 10, 2012.
- MORENO CATENA, Víctor, “Sobre el derecho de defensa”, *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico. El derecho de defensa*, Valencia, núm. 8, diciembre de 2010.
- NAVA GOMAR, Salvador O., “La sentencia como palabra e instrumento de la comunicación”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, cuarta época, vol. 1, núm. 6, 2010.
- NAVARRO BONILLA, Diego, “El ciclo de inteligencia y sus límites”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 48, 2004.
- NIETO, Alejandro, “Problemas capitales del derecho disciplinario”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970.

- O'DONNELL, Guillermo, "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre de 2004.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime, "La jurisdiccionalización del derecho disciplinario", *Estudios de Derecho*, Universidad de Antioquía, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, vol. LV, núm. 125-126, 1996.
- ORTIZ GUTIÉRREZ, Julio César, "El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. La paulatina consolidación de un mandato constituyente", *Elementos de Juicio. Revista de Temas Constitucionales*, Bogotá, año II, núm. 5, abril-junio de 2007.
- OVALLE FAVELA, José, "La teoría general de la prueba", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. 93-94, 1974.
- PÁSARA, Luis, "La experiencia comparada de los Consejos", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 18, julio-diciembre de 2011.
- PÉREZ BARRIO, Agustín, "La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la administración, sus límites constitucionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985.
- PLANAS, Pedro, "El Consejo de la Magistratura en América Latina (anotaciones para un estudio comparativo)", *Revista del Foro*, año LXXXVI, núm. 2, junio-diciembre de 1998.
- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, "El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. especial, 2008.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, "La interpretación en el sistema jurídico mexicano", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 3.
- RYAN, John Paul, "Management Science in the Real World of Courts. The Orange County Court's Experience with Optimum Sequencing", *Judicature*, vol. 62, núm. 3, septiembre de 1978.
- ROJAS AMANDI, Victor Manuel, "La teoría de Ronald Dworkin y la aplicación de los principios generales del derecho en México", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 35, 2005.
- SALGADO LEDEZMA, Eréndira, "75 años de justicia administrativa", *Revista Lex*, mayo-junio de 2011.
- TEROL BECERRA, Manuel, "Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, núms. 58-59, 2003-2004.

TORRES CORREDOR, Hernando, “La autonomía de la rama judicial. Los atributos del servicio de justicia y el Consejo Superior de la Judicatura”, *Revista Judicial*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, edición 4, marzo de 2007.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, disponible en: <http://www.transparency.org>.

TRANSPARENCIA MEXICANA, “Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina”, *Transparencia Mexicana*, México, 2014, disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Instrumentos-para-mejorar-la-transparencia-la-integridad-y-la-rendicion-de-cuentas-de-los-Poderes-Judiciales-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

VALENCIA MATTÍN, Germán, “Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad”, *Actas de V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, el Principio de Legalidad*, Madrid, 2000.

WEICK, Karl E., Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, Issue 1, 1976, disponible en: <http://www.education.umd.edu/EDPA/courses/EDPL744-06/2.27.06%20Weick%20Loosely%20Coupled%20Systems%201976.pdf>.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS JURÍDICOS

Diccionario de términos parlamentarios, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, disponible en: <http://www.diputados.gob.ar/secparl/icap/publicaciones/glosario/C/consejoMagistratura.html>.

Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CJF.

Diccionario histórico judicial de México, México, SCJN, 2010.

Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1993.

INFORMES

Memoria Anual 2012, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2012.

Informe 2011, presentado al Congreso de la República, Bogotá, Consejo Superior del Poder Judicial, 2011.

Memoria 2011, Argentina, Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la Nación, 2011.

PÁGINAS DE INTERNET

- CANAL JUDICIAL, disponible en: <http://canaljudicial.wordpress.com/tag/juan-carlos-cruz-razo/>.
- CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, AGENCIA DE NOTICIAS DEL PODER JUDICIAL DE ARGENTINA, disponible en: <http://www.cij.gov.ar>.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/>.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Acuerdos Generales, disponible en: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/Default.asp.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Criterios Disciplinarios, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/SECRETARIAS/SED/CRITERIOS/allCriteria.aspx>.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Estadísticas disciplinarias, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/Procedimientos.html>.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Lineamientos internos para la elaboración de tesis orientadoras, no obligatorias, relativas a la resolución de procedimientos disciplinarios. CJE, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/criterios/Lineamientos.aspx>.
- CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (Argentina), disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/>.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (España), disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA (Colombia), disponible en: <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/csj.jsp>.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/>.
- CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=c62ae4fb-b43d-4c81-bc38-7397017e7a1c&groupId=10124.
- DELGADO MARTÍN, Joaquín, *El Consejo General del Poder Judicial, en 25 preguntas*, CGPJ, disponible en: <http://www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/2010/archivos/320/GetDoc.pdf>.
- El País*, Bogotá, disponible en: <http://www.elpais.com.co>.
- El País*, Madrid, disponible en: http://elpais.com/elpais/portada_america.html.
- La Nación*, disponible en: <http://www.lanacion.com>.

IBEROAMÉRICA CENTRAL DE NOTICIAS, disponible en: <http://www.icndia.rio.com>.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS de la UNAM, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/>.

INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>.

MINISTERIO DE JUSTICIA ESPAÑOL, disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982422/Estructura_P/1215198027604/Detalle.html.

REVISTA *Semana*, disponible en: <http://www.semana.com/Home>.

NOTICIAS *América Economía*, disponible en: <http://www.americaeconomia.com>.

NOTICIAS *Caracol*, disponible en: <http://www.noticiascaracol.com>.

NOTICIAS *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com>.

NOTICIAS *Informador*, disponible en: <http://www.informador.com.mx>.

NOTICIAS *Terra*, disponible en: <http://noticias.terra.com>.

NOTICIERO *La Silla Vacía*, disponible en: <http://www.lasillavacia.com>.

NOTICIERO *Voz de América*, disponible en: <http://www.voanoticias.com>.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, “La independencia judicial en México, apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos”, *Conferencia Judicial Internacional*, organizada por el “Centro para la Democracia”, California, 2000, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>.

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS, PUEBLA, disponible en: <http://www.udlap.mx/inicio.aspx>.

WAISSBLUTH, Mario, *Sistemas complejos y gestión pública*, Universidad de Chile, 2008, disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>.

La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de julio de 2018, en Impresora Gráfica Hernández, S. A. de C. V., Cordobanes 369, colonia Evolución, c.p. 57700, cd. Nezahualcóyotl, Estado de México. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* 78 x 95 de 60 gramos para interiores, y couché de 250 gramos para la portada; consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

La obra que el lector tiene en sus manos analiza el régimen disciplinario a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en México, mediante la revisión sistemática de los distintos elementos que lo conforman.

La hipótesis de la cual parte el autor es que el régimen disciplinario judicial en nuestro país ha tenido un desarrollo significativo, pero todavía insuficiente para garantizar tanto la eficacia en la exigencia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación como para asegurar que la potestad punitiva del Consejo de la Judicatura Federal se materialice en condiciones de igualdad para todos ellos.

Con una mirada crítica, el autor nos presenta una serie de reflexiones y propuestas que, al tenor de la reciente reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción y a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, contribuyen al debate, informado en torno al enriquecimiento de la política disciplinaria de la judicatura federal.

