



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL
ESTADO DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**Hacia la eficientización del procedimiento
administrativo disciplinario del Poder Judicial
del Estado de México**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
MAESTRO EN DERECHO**

Presenta:

Licenciado Alejandro Vargas Navarrete

Tutor Académico:

Doctor en Derecho Edgar Ramón Aguilera García

Tutoras Académicas:

**D. en D. S. y A. P. José María Rodríguez
Doctora en Derecho María de Lourdes Cuevas Chávez**

Ciudad Universitaria, noviembre de 2015



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**



***Hacia la efficientización del procedimiento administrativo
disciplinario del Poder Judicial del Estado de México***

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHO

Presenta:

Licenciado Alejandro Vargas Navarrete

Tutor Académico:

Doctor en Derecho Edgar Ramón Aguilera García

Tutores Adjuntos:

D. en D. S. y A. P. José Martínez Pichardo

Doctora en Derecho María de Lourdes González Chávez

Ciudad Universitaria, noviembre de de 2015

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	I

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SU TRASCENDENCIA EN EL DEVENIR DE LA SOCIEDAD

	Página
1. Los orígenes del servicio público	1
2. El servicio público y su evolución histórica	2
2.1 China	2
2.2 El imperio Otomano	4
2.3 Grecia	6
2.4 Roma	9
2.4.1 Imperio Bizantino	10
2.5 España	12
2.5.1 El Juicio de Residencia	14
2.6 Estados Unidos de Norte América	16
3. Antecedentes del Juicio de Responsabilidad de los servidores públicos en México	18
3.1 Constitución de Apatzingán	18

3.2 Constitución de 1824	19
3.3 Bases y leyes constitucionales de 1835 y de 1836	21
3.4 Constitución de 1857	24
3.5 Ley de los Altos Funcionarios de 1870	25
3.6 Constitución de 1917	27
3.7 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940	28
3.8 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados de 1980	30
3.9 Reforma Legislativa de 1982	31

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL APLICABLE AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

	Página
1. Hechos y actos Jurídicos	34
1.1 Hechos jurídicos	34
1.2 Actos jurídicos	35
1.3 Acto administrativo	36
1.3.1 Elementos del acto administrativo	39

1.3.2 invalidez e inexistencia del acto administrativo	40
2. El derecho administrativo y la función jurisdiccional ...	40
2.1 La administración en general	40
2.2 Administración pública y derecho administrativo	42
2.3 Derecho Administrativo	43
2.4 El derecho administrativo y su relación con la actividad jurisdiccional	46
3. La Responsabilidad administrativa y su diferenciación con otros tipos de responsabilidad.....	49
3.1 Responsabilidad penal	52
3.2 Responsabilidad civil	53
3.3 Responsabilidad política o constitucional.	54
3.4. Responsabilidad laboral	55
4. Supletoriedad del derecho administrativo con respecto a la responsabilidad administrativa	56
5. Servicio Público	58
5.1 Elementos del Servicio Público	65
5.2 El servicio público y su relación con la ética	67
6. Servidor Público	69
6.1 Funcionarios, empleados, agentes o servidores públicos	71
6.2 La pericia administrativa y la técnica jurídica del	

Poder Judicial del Estado de México.	75
6.3 Características del servidor público	75
6.4 Incorporación al servicio público	77
6.4.1. Designación	78
7. Qué es un procedimiento disciplinario	80
8. Las Contralorías como Órganos de Control	82
8.1 La Contraloría del Poder Judicial del Estado de México	86
9. El Servicio Público en el Poder Judicial del Estado de México	92
9.1 El Consejo de la Judicatura	94
9.2 Conformación del Tribunal Superior de Justicia	97
9.3 Facultades y obligaciones en materia disciplinaria ..	98
9.4 Estructura Orgánica de las áreas administrativas del Poder Judicial del Estado de México	100

CAPÍTULO III

MARCO POSITIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

	Página
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .	108
1.1 Artículo 108	108

1.2	Artículo 109	111
1.3	Artículo 110	113
1.4	Artículo 111	115
1.5	Artículo 113	117
2.	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	120
2.1	Artículo 106	120
2.2	Artículo 130	122
3	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México	124
3.1	Artículo 52	124
3.2	Artículo 63	125
3.3	Artículo 111	127
3.4	Artículo 118	128
3.5	Artículo 119	131
3.6	Artículo 122	137
3.7	Artículo 123	138
4.	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	140
4.1	Artículo 2	140
4.2	Artículo 3 fracción II	141
4.3	Artículo 42	141

4.4 Artículo 47	158
5. Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México	159
5.1 Artículo 1	159
5.2 Artículo 11 fracción VII	160
6. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la supletoriedad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario	160

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

	Página
1. Análisis del funcionamiento del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado de México	164
2. Funcionamiento factico del Procedimiento Disciplinario en la Dirección General de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México	172
3. Refuerzo Estadístico	194

CAPÍTULO V

ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

	Página
1. ¿Por qué es necesario un debido proceso para el	

procedimiento de responsabilidad disciplinaria?	220
1.1 Derecho penal administrativo versus derecho Administrativo sancionador	223
1.1.1 Derecho Penal Administrativo	229
1.1.2 Autonomía del Derecho Administrativo Sancionador	230
1.2 La necesidad de la aplicación de los principios de derecho penal al régimen de responsabilidades del Poder Judicial del Estado de México	235
1.2.1 Connotación de <i>principio</i> en los procedimientos disciplinarios	240
1.3 Principios Procesales	243
2. Principios mínimos necesarios para el funcionamiento del procedimiento de responsabilidad disciplinaria del Poder Judicial del Estado de México	246
2.1 El Debido Proceso	247
2.1.2. Desarrollo normativo del principio del Debido Proceso Administrativo	250
2.2 Presunción de Inocencia	255
2.2.1 Definición del principio de inocencia	259
2.2.2. Principio de inocencia es un derecho fundamental del imputado en el procedimiento sancionador	259
2.2.3 Aplicación del principio de inocencia en el procedimiento administrativo	262

2.3 Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celebrada el 28 de enero de 2014	262
3. Estándares procesales mínimos en los procedimientos disciplinarios	264
3.1 Defensa adecuada	266
3.2 Responsabilidad	269
3.3 Bilateralidad o Contradicción	270
3.4 Defensa	272
3.5 Doble instancia	273
3.6 Legalidad	275
3.7 Imparcialidad	276
3.8 Proporcionalidad	279
4. La limitación de la presunción de la legalidad y la necesidad de la prueba en el Procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM	284
4.1 Efectos de la aplicación de la Presunción de Legalidad	287
4.2 Los principios de la actividad probatoria	288
4.2.1 Principio de permanencia de la prueba	289
4.2.2 Principio de ineficacia o inexistencia por ilicitud probatoria	289

4.2.3	El principio de unidad de la prueba	290
4.2.4	El principio de publicidad	291
4.3	La prueba ilícita y los derechos humanos	291
5.	La Jurisdiccionalización del régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado de México	292
6.	Etapas mínimas que debe contener el Procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM	301
6.1	Procedimiento Sumario	301
6.2	Procedimiento de responsabilidad disciplinaria Sancionador	304
	CONCLUSIONES	309
	PROPUESTA	324
	FUENTES DE CONSULTA	329

INTRODUCCIÓN

Esta investigación que se pone a su consideración se titula *Hacia la eficientización del procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México* y para su desarrollo se propuso como línea de generación y aplicación del conocimiento al derecho público: derecho administrativo y concretamente en el derecho administrativo sancionador, pues se trata de la rama del derecho que vinculatoriamente regula a la administración de justicia en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad disciplinaria instrumentados en el Poder Judicial del Estado de México (PJEM) a sus servidores públicos.

Al iniciar este trabajo no existían antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación; esto es, el tema no había sido analizado en la Facultad de Derecho de la UAEM desde el cariz epistémico del que aquí se aborda o que tuviera relación con alguno de los temas investigados y mucho menos desde los parámetros que la amplitud de esta investigación pretende, toda vez que parte de una realidad comprobable y obedece a una necesidad verdadera, pues se plantea a través de un basamento de comprobación empírica, esto es a raíz del contacto con la realidad jurídica, que implicó verificar directamente con el trabajo desempeñado en la Delegación de Contraloría Tlalnepantla y en la Dirección General de Contraloría del Poder Judicial mexiquense y en lo particular con la integración, desarrollo y conclusión de su procedimiento administrativo disciplinario. El tema que se plantea no obedece a la ficción de la posible aplicación de la norma al caso concreto, sino que nace en de una realidad que debe ser provista de una respuesta que pueda agilizar la garantía de imparcialidad que los justiciables exigen, a fin de que los errores o decisiones dolosas que un servidor judicial tome, puedan ser sancionadas bajo el esquema del respeto a sus derechos humanos del servidor acusado, lo anterior con la incorporación de los principios jurídicos que imperan en el derecho penal.

Como planteamiento del problema se propuso que en el Poder Judicial del Estado de México, se cuenta con un procedimiento administrativo disciplinario cuya base legal es difusa, pues se integra por lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio y el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; supletoriamente la ley encargada de regular de manera procedimental lo es el Código del Procedimientos Administrativos de la Entidad. Bajo este esquema normativo, este procedimiento no cumple con los requerimientos de eficacia y expeditéz en la sustanciación de sus procedimientos disciplinarios, lo que impide la solución pronta de los conflictos, por lo que se requieren esquemas de decisión plasmados en un marco positivo que articulen las dolencias ciudadanas con la respuesta mediata del órgano de control interno, a fin de corregir, en caso de comprobarse, mediante la sanción o expulsión de este órgano estatal a aquellos servidores judiciales que propicien la degradación institucional frente a los justiciables, bajo la condición del respeto irrestricto de sus derechos humanos; en este sentido resulta imprescindible la adecuación de este sistema de control interno, toda vez que las nuevas tendencias en el orden jurídico y en específico en las que atañen a las responsabilidades administrativas disciplinarias apuestan por la solución pronta y eficaz de las controversias; *contrario sensu*, el procedimiento con el que se viene trabajando no se constituye en garante para permitir, de fondo, una administración de justicia adecuada.

Se necesitan nuevos esquemas que permitan construir un procedimiento de responsabilidad disciplinaria garante a favor de los justiciables, pero sobre todo es necesario que en la imposición de la sanción disciplinaria se respeten los derechos de las partes, donde se incluyen los del servidor público sujeto a procedimiento, lo anterior con la finalidad de preservar la realización del servicio

judicial dentro de un marco de legalidad; es decir, si bien debe encontrar su base en el deber jurídico, no puede soslayarse que este joven régimen, parte de principios que encuentran su razón de ser en un deber moral, pilar de la relación voluntaria que existe, entre el servidor público judicial y el Poder Judicial, de ahí que es indispensable la aplicación de esquemas jurídicos que garanticen un mejor procedimiento administrativo disciplinario.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación se plantearon los siguientes cuestionamientos: ¿Es necesario impulsar una propuesta que permita modificar el actual procedimiento administrativo disciplinario en el Estado de México? ¿Es necesario plantear la inclusión de los principios del debido proceso, presunción de inocencia, imparcialidad, defensa adecuada, bilateralidad y contradicción, doble instancia, legalidad, proporcionalidad; principios de la actividad probatoria en el Poder Judicial del Estado de México? ¿La jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias del Poder Judicial del Estado de México, es condición necesaria para lograr la independencia e imparcialidad que deben tener los órganos encargados de imponer las sanciones derivadas por responsabilidad disciplinaria?

La investigación tuvo como justificación del problema que ante la vital importancia del fortalecimiento de la administración de justicia en el Estado de México, debido a que con el sistema actual de responsabilidades disciplinarias, existe un descontrol y desconfianza en el procedimiento mediante el cual se imponen las sanciones disciplinarias derivadas del ejercicio profesional, las cuales tienen como fin cuestiones ajenas a la resolución legal de los conflictos sometidos por las partes; en ese tenor no pueden erigirse como un órgano que procure la resolución pronta y expedita que haga frente a la realidad, que día a día abandona la idea de la leyes *in genere*, sino que apuesta a la protección irrestricta de los derechos de los hombres más allá de la Ley, esto mediante la

incorporación de las normas generales en nuestra Constitución y las normas internacionales. En este nuevo contexto la sociedad reclama nuevos esquemas donde exista certeza jurídica por parte de aquellos a quienes les corresponde el quehacer jurisdiccional, para que no se viole el principio de imparcialidad; en concreto y, para el tema que se investiga, el Poder Judicial del Estado de México trabaja actualmente, con sistema que sanciona a los servidores judiciales de forma lenta, tediosa y pasando por alto los derechos de las partes; asimismo, es factible que el procedimiento termine por el abandono del quejoso por falta de interés, al ser largo y cansado el procedimiento disciplinario en contra de un servidor judicial.

Asimismo, la aplicación de la sanción al servidor público, no obedece a ningún parámetro que garantice la legalidad de los actos, haciendo el funcionamiento arbitrario, por eso que se deben dotar a este procedimiento con nuevos esquemas que otorguen derechos inalienables y justos a fin de que no se cuente sólo con un medio para resolver conflictos que surjan, ante la vulnerabilidad del actual procedimiento. Por tanto la realidad exige que se incorporen principios legales que garanticen la sujeción de los actos del órgano de control interno del multi referido Poder Estatal a un esquema de legalidad, en ese sentido para la construcción de este tipo de derechos, es menester un acercamiento a la rama del derecho que tiene trabajados, al menos por el factor tiempo, la imposición de las sanciones derivadas de un actuar que hace válidos los supuestos sustantivos y adjetivos que ameriten una sanción; la rama del conocimiento jurídico que cumple estas prebendas lo es el derecho penal, por lo que resulta benéfico el uso de los principios que imperan en la tramitación de un proceso penal, a fin de que no sólo garanticen la realización de la justicia en materia administrativa disciplinaria, sino que otorguen con prontitud y celeridad resultados que den certeza al justiciable que se acerca al Poder Judicial; y específicamente, contra las

acciones u omisiones que causen deficiencia en el servicio que les fuera encomendado.

En cuanto a la Delimitación del problema, se tomaron en cuenta dos de las tres regiones de las que se compone la administración de justicia estatal: la región Tlalnepantla y la región Toluca, en cuanto al lapso de tiempo lo fue del año 2012-2014; en cuanto al aspecto humano, se avoca a Servidores judiciales y usuarios de la administración de justicia de la región Tlalnepantla y Toluca.

Se concluye en este trabajo que los objetivos de estudio se cumplen y se enuncian para su clarificación: **generales**: Al terminar la investigación el postulante demostrará: 1) Que a través de la incorporación de los principios jurídicos y de las formalidades procesales que imperan en materia penal es viable la eficientación del procedimiento administrativo disciplinario del Poder judicial del Estado de México. 2) Que es indispensable la incorporación del principio de proporcionalidad, a fin de crear un procedimiento sumario que se determine, con base en la gravedad de la falta o de las violaciones a las obligaciones y obligaciones de carácter general, para hacer pronto y expedito el actual procedimiento disciplinario.

En cuanto a los objetivos **específicos** se tuvo como meta: 1) determinar el campo conceptual de mi objeto de investigación. 2) Desarrollar el marco histórico de mi objeto de investigación. 3) Desarrollar el marco teórico de mi objeto de investigación. 4) Demostrar mediante la investigación que mis postulados concuerdan con la verdad. 5) Determinar que el procedimiento disciplinario es un medio garante de los derechos humanos del usuario de la administración de justicia. 6) Determinar los elementos básicos para poder incorporar en el marco normativo los principios jurídicos y de las formalidades procesales que imperan en materia penal. 7) Realizar un estudio y análisis jurídico

en el Estado de México sobre la realidad que se vive en cuanto a la aplicación del procedimiento disciplinario del Poder Judicial del Estado de México. 8) Proponer al Consejo de la Judicatura la incorporación de dos procedimientos, que dependan de la gravedad de la falta, en los dos casos bajo la premisa de la expeditéz y la eficacia que deben imperar en los órganos del Estado y en especial en los que imparten justicia. 9) Realizar un análisis de los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de México, a efecto de verificar a quién y el por qué se inicia el procedimiento disciplinario, así como la verificación de casos concretos para determinar la sanción a las que se hacen acreedores.

Para la realización de este trabajo de investigación se partió de la siguiente hipótesis: Es indispensable la incorporación de un procedimiento sumario guiado por los principios jurídicos que imperan en materia penal, así como la jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias para la solución pronta y expedita de los procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial del Estado de México.

En cuanto al marco teórico, la investigación se realizó siguiendo la corriente del derecho administrativo que encuadra a este tipo de derechos como un instrumento para la obtención de finalidades específicas, mismas que se realizan a través de los servicios públicos, para lo cual era necesario seguir el esquema del modelo francés-español, que incluye a los servidores públicos y en específico a los servidores públicos judiciales dentro del criterio de servicio público, quienes derivados de la comisión de las faltas o de las violaciones a las obligaciones y obligaciones de carácter general, quedan sujetos al Derecho Administrativo Sancionador o Derecho Disciplinario. En ese tenor para el desarrollo de esta corriente se utilizó el constructivismo jurídico debido a que se partió de una realidad cognoscible, que para el caso lo es el derecho penal y en concreto los

principios que rigen a los procesos de esta naturaleza y su posible aplicación en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

Con respecto al marco conceptual: se propuso el análisis y la conceptualización de los siguientes: derecho, derechos humanos, administración de justicia, procedimiento disciplinario, Poder Judicial, deber jurídico, jerarquía, contraloría, órgano de control, imparcialidad, proporcionalidad, debido proceso, presunción de inocencia, servicio público, servidor judicial, encomienda, ética judicial, órgano jurisdiccional, Consejo de la Judicatura, procedimiento sumario, procedimiento administrativo disciplinario, jurisdiccionalización.

En cuanto al marco histórico, se anexaron los diversos antecedentes que acuñaron el tema de investigación, teniendo como base un análisis profundo, a fin de determinar el origen pluri compuesto de este tipo de derechos, en el afán de comprobar si devenía de la triada conceptual anglo-franco-americana o si tuvo otro tipo de composición en cuanto a su integración en el marco normativo mexicano y su evolución; se atendió, además, a lo señalado por los estados y las leyes que le dan origen y fundamento; asimismo se consultaron estadísticamente los proyectos de resolución de los años 2012, 2013 y 2014; también se analizaron los datos obtenidos de los informes realizados por los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia desde el año 1994 al año 2013, fuentes de estudio públicas, oficiales y privadas para conocer el avance pragmático sobre la materia, así como adecuar estos datos con la Ley adjetiva penal vigente.

La metodología utilizada para el desarrollo de la teoría enunciada lo fue el sociológico, porque considera las influencias y componentes sociales aproximándose en averiguar la forma en la cual es válido o aceptado el conocimiento en la sociedad, así como la aplicación de conceptos y técnicas de investigación para reunir datos y su tratamiento para sacar conclusiones sobre el

la problemática que se vive en cuanto a la instrumentación del procedimiento de responsabilidad disciplinaria del Poder Judicial del Estado de México y a partir de ellos obtener conclusiones sobre los hechos que se controvertieron, a fin de validarlos con base en el empirismo; para lo cual fue necesario auxiliarse también del método empírico analítico, en cuanto a que el tema se trata en específico de una ciencia sociales o humana, dentro de esta categorización se tomó la rama del método lógico que necesariamente tiene su consecuencia en el hipotético deductivo y el lógico inductivo, pues se parte de un caso particular, esto es de la realidad que se vive en el Poder Judicial en su órgano de control interno, consecuentemente la inducción científica a través de la analogía al inferir la semejanza que existe en cuanto algunas características entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

En ese orden de ideas, a través del capítulo I se realiza un análisis que acerca a la conformación los sistemas de responsabilidad en el mundo, que han influido en nuestro régimen de responsabilidades de los servidores públicos y en concreto en el del Poder Judicial del Estado de México (PJEM); observándose que su razón de existencia no obedece a la adopción exclusiva de uno solo de los sistemas o corrientes específicas, circunstancia que nuestro país absorbe, tomando componendas de los diversos sistemas que por influencia pragmática se han ido incorporando.

Mención especial es el Juicio de Residencia adoptado en España, que es el antecedente remoto para la sustanciación del procedimiento de responsabilidad disciplinaria que se sigue en el PJEM; esta institución española, tiene su origen en la colonización de América y no como resultado de la secuela constitucional que surge posterior a la Revolución Francesa, el cual si bien se erige como referente basal doctrinario y consecuentemente un componente indispensable en cuanto a

la integración de las normas jurídicas administrativas, debe decirse que se amalgama a un complejo régimen impuesto en contra de los servidores de la Corona, que abusaban del ejercicio de su cargo.

Se resalta en esta tesis la aportación que diversos países realizan a nuestro régimen de responsabilidades disciplinarias, es así que se incorpora a China en cuanto a la ética, del pueblo otomano el sistema de méritos, de Grecia la técnica y el sacrificio personal en pro de Estado; de Roma las bases para castigar el desempeño de sus funcionarios, y la división entre oficio y cargo de corte, que a su vez es el antecedente remoto de la burocracia y la estratificación no sólo de los grandes cargos públicos.

España es el país, como ya se mencionó, que sienta las bases del régimen de responsabilidades que se aplica en México, es de verificarse mediante el estudio de las figuras propias de este país, que en el PJEM se ventila, es en esencia un Juicio de Residencia; en esa misma línea se incorpora el modelo impuesto por Estados Unidos de Norteamérica, cuya importancia radica en haberle dotado a México del Juicio Político a través de la figura del *impeachment*, figura que buscaba, en aras de la democracia que no se transgrediera la confianza del elector. Resalta para este estudio la Constitución de 1836, que es un paréntesis que significó un avance considerable en materia de responsabilidades y por primera vez se crea un sistema de rendición de cuentas, reglamentando el actuar de los servidores judiciales, especialmente en contra de los jueces y magistrados por abusos y excesos producidos a lo largo de su función pública.

La constitución de 1857 pretende ser la puerta por la cual se sancionen fácticamente a los altos funcionarios; sin embargo, se cae en un estanco que

tendrá como consecuencia la *Ley de Altos Funcionarios de 1870*, en la que se sientan las bases “liberales”, en esta ley aparece el concepto de Responsabilidad, dividiendo en delitos oficiales, comunes y falta. La Constitución de 1917 será el antecedente directo de nuestro actual régimen de responsabilidades, que permite al Legislativo negar el desafuero; reconoce que en delitos y faltas oficiales, aparecen en ella los conceptos de inhabilitación y destitución, surge la acción popular, ordena la expedición de una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados públicos, así como establecer la existencia de un jurado popular.

La *Ley de Responsabilidades de 1940* consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de altos funcionarios por delitos oficiales o del orden común y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales y otro para los funcionarios del Poder Judicial. Por último se aborda la Ley de Responsabilidades de 1980 en la que se definen que los actos u omisiones cometidos por funcionarios públicos, que sirve de antesala para la reforma legislativa de 1982, llamada “renovación moral”, sistema que da forma al actual sistema de responsabilidades administrativas disciplinarias por los actos u omisiones que afecten el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El capítulo **II** tiene como objetivo la comprensión del marco conceptual sobre el que descansa el régimen de responsabilidades de los servidores públicos del PJEM. Aspectos que atañen al origen de la función pública y su consecuencia jurídica en cuanto a los actos que emanan de la misma que van desde la explicación de hecho y acto jurídico hasta la definición de este complejo y joven tales como sus elementos, de sus fines, así como su inexistencia o validez.

En este capítulo se aclara el aspecto ontológico de la administración, y su aplicación en la administración de justicia; consecuentemente el derecho administrativo juega un papel determinante pues es la materia que dota de un marco sustantivo y adjetivo para la solución de conflictos entre la administración pública y los particulares; de ahí la importancia, que debido al orden administrativista que se ha seguido en el PJEM con respecto a las responsabilidades disciplinarias, de la incorporación por materia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que regula la actividad que se realiza al interior del Poder Judicial, empero no se adapta, en el encuadre conceptual y jurídico, al poseer un punto rigurosamente administrativista, el cual si bien es aplicable a los órganos de control del ejecutivo, legislativo y judicial, al ser general no contempla los requerimientos actuales que sobre la materia disciplinaria se requiere.

El estudio incluye la forma en cómo se lleva a cabo la corrección institucional, que es a través de una determinación en el ámbito de una responsabilidad específica, la cual para quienes ejercen la función pública, se diversifica en: política, penal, civil, administrativa o laboral; responsabilidades que se aplican en el supuesto de que dentro de sus funciones el agente de la administración pública violente alguno de los principios emanados de las particularidades de su encargo. Al no tener un encuadre teórico específico, el sistema de responsabilidades en México se encuentra atado a criterios y doctrinas que tienen su repercusión en normas poco claras, lo que desde luego repercute en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad.

Una vez definido lo general en el capítulo se abordan aspectos particulares, por lo que se realiza un estudio acerca de la definición del servicio público y de los servidores públicos, los procedimientos de responsabilidad; es importante resaltar que el estudio se enfoca en el análisis de los elementos de los que se

compone el servicio público judicial y se incluye a la técnica judicial como elemento distintivo que se realiza con respecto a otros servidores que componen a otros poderes públicos, así se enfoca el aspecto deontológico requerido a fin de que toda violación a los principios rectores éticos, puedan ser constitutivos de faltas administrativas o violación a las obligaciones y/o obligaciones de carácter general impuestas por el marco normativo específico. De igual forma se aborda la manera de realizar la incorporación al servicio público judicial en el PJEM que en lo general se realiza a través de un nombramiento discrecional.

El concepto medular tiene su culmen en la definición del procedimiento disciplinario y se aborda desde dos perspectivas: la primera desde un punto de vista doctrinal y la segunda compaginándola con el marco normativo vigente, que también lo conceptúa; asimismo se precisa las funciones de la Contraloría desde un sentido general, hasta llegar a la conceptualización de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México, la cual es muy joven pues data del año 1994 y la cual es simplemente un órgano auxiliar desprovisto de independencia. En la parte final del capítulo se describe de forma precisa la composición del PJEM, en cuanto a los servidores judiciales que lo integran, los cuales no se limitan a la función jurisdiccional, sino que se amplían a los servidores de las unidades administrativas.

En el capítulo **III**, se aborda la contextualización del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el Poder Judicial del Estado de México en el marco positivo que le es aplicable, este esquema jurídico tiene una doble finalidad, por un lado verifica la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, el cual posee características funcionales, pero que no concuerda con las necesidades prácticas requeribles; este marco normativo es vital para esta investigación, pues es el basamento en cuanto a la consolidación de un esquema jurídico que pueda unir lo existente con el planteamiento que se

realiza en cuanto a la posibilidad de incorporar a los principios jurídicos característicos de la materia penal.

En ese sentido, se parte del análisis de los artículos que norman el régimen de responsabilidades en México, el cual encuentra refuerzo, en la medida de su existencia, en la jurisprudencia emitida por el máximo tribunal de la nación; al centrarse la investigación en las responsabilidades administrativas de la Constitución federal se analiza el artículo 108, 109, 110, 111 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos que facultan a los Poderes Públicos de la República para sancionar a sus servidores públicos que en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión, que cometa actos u omisiones en perjuicio de la administración, en el caso particular, de justicia. Estableciendo el quién y el cómo podrá iniciarse el procedimiento de responsabilidad, así como el tipo de responsabilidad (penal, civil, administrativa o política); basados en los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

En cuanto al ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 106 los mecanismos, para extender la coordinación que surge del federalismo no sólo a la Entidad, sino en lo específico a uno de sus poderes públicos locales, esto es al Poder Judicial del Estado de México, para que su administración, vigilancia y disciplina estén a cargo del Consejo de la Judicatura, quien podrá expedir las leyes que sean requeridas a fin de aplicar las sanciones disciplinarias; de igual forma el artículo 130 hace mención de las personas que tienen el carácter de servidor público, y especifica que será la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios la aplicable en caso de incurrir en una responsabilidad administrativa.

En lo tocante a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México en los artículos 52, 63 fracción VII, IX, 111, 118, 119, 122 y 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Entidad, se encuentra la regulación y campo de actuación que el Consejo de la Judicatura del Estado de México tiene, a fin de imponer las sanciones derivadas de las faltas o el incumplimiento de las obligaciones de carácter general impuestas en la Ley de Responsabilidades local, que lo serán a todos los servidores que formen parte del PJEM; asimismo los requisitos de procedibilidad, las formalidades procesales, la tramitación en cuanto a la instauración del procedimiento, los tipos disciplinarios y la aplicación de las sanciones.

En cuanto a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, debe decirse que al ser la ley que permite la sustanciación del derecho de las responsabilidades en todos y cada uno de los órganos con los que cuenta el Estado de México, razón por la cual se convierte en una guía, que por un lado permite la sustanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios, pero también es en sí misma un catálogo de las posibles sanciones que se derivan de la violación a las disposiciones de carácter general que enmarcan el servicio público. La ley señala los sujetos, las autoridades competentes, así como el referido catálogo de conductas inmerso en el artículo 42 y sus XXXIV fracciones, mismas que se correlacionan con los principios rectores incluidos en el Código de Ética del Poder Judicial local, que de violarse dan lugar a la sanción que le sea aplicable.

El artículo 11 fracción VII del Reglamento Interior de este Consejo de la Judicatura complementa la Ley de Responsabilidades a fin de investigar, consultar o realizar cualquier diligencia para la comprobación de la conducta lesiva de los servidores públicos judiciales. Asimismo en el artículo 54 se

enfatisa la supletoriedad, pues remite a la Ley de Responsabilidades a efecto de la sustanciación del procedimiento.

En el capítulo **IV** se incluye una visión inductiva del estado actual en el que se encuentra funcionando el régimen de responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos del PJEM, partiéndose para su integración del quehacer pragmático adquirido a lo largo de tres años en el órgano de control auxiliar, en concreto en la Delegación de Contraloría Tlalnepantla y de la Dirección General de Contraloría de ese Poder, lugares en el que existe una práctica eventual o sistemática de conductas indebidas que pueden dar como resultado la materialización de actos ilegales en detrimento de la administración de justicia estatal o en contra de los justiciables.

Es necesario tener presente que el objetivo de las instituciones de control deben tener implícitas la razón de ser del Estado: esto es, satisfacer las necesidades de una sociedad (*Salus Populus suprema lex esto*); este término de control, desde el punto de vista de las funciones públicas, se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que hace valer el Estado, pero en lo que interesa en esta investigación, que realiza el PJEM, mediante un sistema complejo que aplica difusamente leyes diversas que le son aplicables y que encuentra su origen en una renuncia voluntaria para poder ejercer independencia con respecto al Órgano Ejecutivo, mediante la adopción como ley reguladora a la de Responsabilidades de los Servidores Públicos y consecuentemente la aplicación, por antonomasia, del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México.

No es ajeno que al no existir certeza, al menos en cuanto a la ley que se aplica, el control interno ejercido por el Poder Judicial, si bien se realiza, éste se da motivado por matices subjetivos y no generales, pues la aplicación de las

medidas de control dependerá del grado de afección que exista por el servidor público acusado o procesado o por el grado de animadversión, lo que suscita un sistema complejo de exclusión, en contra de las categorías jerárquicamente inferiores. Este capítulo incluye un apartado en el que a través dos medios de constatación que son: 1) los informes que rinden los magistrados presidentes desde el año 1994 hasta el año 2013; y 2) el análisis de 115 proyectos de resolución, en los que se analiza y se constata la falta, violación de la obligación u obligación de carácter general, el tipo de sanción y a qué categorías se le imponen, dando resultados contundentes con relación a los servidores sometidos a un procedimientos disciplinario y a la sanción o no de los mismos.

Finalmente en el capítulo V se aborda la propuesta de solución a la problemática planteada a lo largo de la tesis, la cual incluye la definición de los procedimientos de responsabilidad disciplinaria, misma que no trastoca y si incluye la manera en la que se ha abordado en el país, de ahí que se propone seguir la línea del derecho administrativo sancionador como resultado de la incorporación de este tipo de derecho en la dualidad administrativa que sobre este tipo de derechos se han creado, lo que desde luego incluye a este tipo de derecho como parte del *ius puniendi* estatal; en ese sentido y a efecto de garantizar los derechos de las partes en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria es necesario la incorporación de los principios del debido proceso, presunción de inocencia, imparcialidad, defensa adecuada, bilateralidad y contradicción, doble instancia, legalidad, proporcionalidad, principios de la actividad probatoria.

Asimismo, se plantea la propuesta de la necesidad de la jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias, el cual resulta necesario en tanto que la independencia que deben tener los órganos encargados de imponer este tipo de sanciones es indispensable, a fin de que deban encomendar la potestad disciplinaria a una auténtica jurisdicción. A efecto de lo anterior se verifican dos

regímenes de los cuales parte la propuesta, esto es las experiencias de Alemania y de Colombia, que al adaptarlos al régimen que se lleva en el PJEM, dejaría el carácter informal con el que actualmente se llevan este tipo de procedimientos, así como la discrecionalidad, pues al implementar la jurisdiccionalización no habría lugar a dudas de que la responsabilidad que iría desde la emisión de acuerdos, inicio de los procedimientos o hasta la resolución de los mismos, pues habría certeza de que las determinaciones a las que se arriben corresponden a una autoridad previamente establecida, con capacidad jurídica, autonomía e independencia en cuanto a sus actos, sin que exista incertidumbre, como ahora sucede, con el atraso excesivo de los acuerdos y resoluciones o de la ausencia de responsabilidad en la emisión de las determinaciones por la premura o las presiones externas; aunado a que teóricamente con motivo de tal cambio, las características del derecho disciplinario implementado también sufriría cambios significativos.

Una vez establecidos los principios de los que hoy día carece el Poder Judicial del Estado de México, se agrega una propuesta modelo que contempla la manera de funcionar, con base en el principio de proporcionalidad y el modelo implementado en el Estado de México en los procesos penales, en la sustanciación de dos procedimientos distintos, atendiendo la gravedad de la falta, por un lado un Procedimiento Sumario para las faltas que ameriten amonestación, apercibimiento o incluso sanción económica; y otro para el caso de que las faltas sean graves, esto es de las conductas que en ejercicio de las funciones encomendadas gravemente al justiciable o a la administración de justicia, se les instrumentará el Procedimiento Disciplinario Sancionador; en ambos casos, se propone que es necesario el establecimiento de un ordenamiento jurídico propio que incluya el catálogo de los conceptos y tipología disciplinaria (aspecto sustantivo) y las reglas procedimentales (aspecto adjetivo) a fin de garantizar un procedimiento disciplinario justo que elimine las

trabas discrecionales y arbitrarias con la que hoy día funciona este tipo de procedimiento.

oooOooo

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SU TRASCENDENCIA EN EL DEVENIR DE LA SOCIEDAD

4. Los orígenes del servicio público

Hablar del servicio público conlleva un concepto que posee una connotación que ha sido entendida desde diversos puntos de vista. Para el estudio que nos ocupa, nos referiremos a la exteriorización de la actividad que le corresponde esencialmente al Estado para la consecución de sus fines; en la especie, a esa actividad la conocemos como *administración pública* o *burocracia*.

Este análisis va enfocado a las personas encargadas de poner en movimiento a la función de los órganos jurisdiccionales, esto es, los servidores públicos judiciales, quienes constituyen una parte fundamental para el entendimiento del Estado moderno. Sin embargo, el estudio del servicio público es difuso, incluso en sus antecedentes no hay un consenso, como ejemplo podemos ver que dentro de la historiografía anglo-norteamericana convencional se ha exagerado el papel de la Magna Carta y del Parlamento a grado tal, que se ha construido una idea equivocada del servicio público moderno, ya que se dejan de considerar en su estudio, otras fuentes históricas que desde luego prefiguraron lo que en nuestro país se le denomina “servicio público”, y que constituyen una base sólida las cuales no pueden dejarse a un lado, empero sólo se le ha dado paso a las emanadas de la triada franco-anglo-americana.

En este primer acercamiento, lo que se puede observar es que el servicio público no nace de una acepción que devenga del orgulloso nacionalismo de un país en lo específico, en tanto que su antecedente marcha más allá de ese origen común, que algunos tratadistas de la materia nos señalan, al justificar la

materialización de casi todo el derecho en los pilares que parecen ser la panacea jurídica, esto es el constitucionalismo y la democracia, cuestión desventajosa, pues lo único que se ha ido desarrollando es el mito de que los orígenes de la función pública se encuentran, como ya se mencionó en Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, que tienen como resultado la creencia de que el constitucionalismo fue el primero en surgir y que los servicios administrativos se desarrollaron después. Dichas posturas son contrarias a los hechos, impidiendo una auténtica comprensión de la fuerza del propio constitucionalismo, que si bien aparece como una mejora civilizadora que limitó los poderes del gobierno, no debe dejarse de observar que antes de que pueda constitucionalizarse un gobierno, tiene que existir como tal ¹.

Para consolidar lo argumentado se hará un breve recorrido de los que consideraremos algunos de los pilares del servicio público, a fin de lograr entenderlos tal cual se presentan en nuestro sistema normativo mexicano y, en particular como pueden observarse en el Estado de México.

5. El servicio público y su evolución histórica

2.1 China

Al realizar el estudio de este país debemos remitirnos a uno de los grandes pensadores que sirve como antecedente para dar forma a la concepción del servicio público: Con Fhu Ze o como los jesuitas lo nombraron Confucio, quien medio siglo antes de Cristo, dotó al mundo de una sapiencia pragmática que bien debe considerarse como una prefiguración del servicio público, que es importante debido a que su pensamiento da forma a la estructura que impulsan los pensadores ilustrados, que como es sabido, inician esa revolución occidental,

¹ Friedrich, Carl Joachim. “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”: *en Europa y América*, p. 44.

pilar de la concepción moderna en el mundo por cuanto hace a las dos multicitadas vertientes exigibles al Estado Moderno: 1) constitucionalismo por un lado y 2) democracia por el otro.

Hoy día el pensamiento confuciano cobra relevancia, en la nueva concepción que se ha dado en la configuración de la realidad jurídica del servicio público, que mira en la ética la fuente inexcusable del nuevo orden jurídico; es en Confucio donde se encuentra el antecedente más remoto de la ética humanista y la fraternidad universal del ser humano que no sólo ha inspirado a todos los países del este asiático, sino que se ha hecho presente también en el mundo occidental:

“Y aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde se incuba su germen: se trata de una proto-burocracia, porque en los estados orientales no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el privado y, los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la heredad personal del monarca”²

En esa inspiración confuciana radica la causa por la que puede ser estudiado el servicio público oriental como una superación orgánica del simple servicio doméstico y cómo el desarrollo de un funcionariado. La gran aportación de este país en la conformación del servicio público fue el sistema de méritos, que sirvió de base al sistema de mandarinato, una configuración social de servidores públicos cuyo ingreso a la carrera administrativa estaba sujeta a un riguroso proceso de examinación. Su organización queda plasmada en tres libros principales: *El tratado de los exámenes*, que complementan *El tratado de los funcionarios* y *El tratado del ejército*:

² Guerrero, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*, p. 73

“Había tres tipos de exámenes: examen de doctorado, exámenes de selección de los funcionarios; y, examen de méritos. El examen de doctorado que proveía un diploma que acreditaba el derecho de acceder a los cargos públicos, se realizaban anualmente y versaba sobre literatura erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares. Los exámenes de selección de los funcionarios los presentaban todos los mandarines que detentaba el sexto grado o un grado inferior y que deseaban ingresar al servicio. El llamado examen de méritos, más que un examen consistía en el control anual que un jefe ejercitaba sobre el desempeño de los subordinados, a través de informes sobre los méritos obtenidos, si los informes eran positivos, el mandarín era promovido a un grado superior”³

Los chinos, en cuanto a sus sanciones, tenían 27 perfecciones y la máxima categoría lo era el superior-superior; sin embargo, si un funcionario cometía algún error en su servicio, disminuía con ello su jerarquía, por ejemplo quien tomara decisiones contrarias a la justicia era clasificado como inferior-superior, en tanto que el funcionario que abandonara los deberes públicos en provecho del interés personal lo era como inferior-medio. Igualmente, quien malversara los fondos públicos era situado en la más baja escala: inferior-inferior.

2.2 El imperio Otomano

El Imperio Otomano constituye un ejemplo para las instituciones de servicio público, pues por su propia conformación, se enfrentaba cotidianamente a la pervivencia de instituciones sólidas y duraderas, que habilitaban modos de vida no distintos a los de la fe de Mahoma. El gobierno otomano tenía un carácter ampliamente público, y estaba constituido por dos grandes configuraciones organizativas a las que Albert Lybier, llamó la Institución Central Otomana y la Institución Mahometana. En la primera se hallaban los hombres del gobierno, es decir, quienes manejaban el cetro, la espada y la pluma, en tanto que la segunda estaban quienes conservaban y devolvían la fe, la educación y las leyes del islam.

³ *Ibidem*, p. 88 y 89.

El rasgo característico del Imperio Otomano consistió en la necesidad creciente de nutrir humana y socialmente a ambas instituciones, a través de un procedimiento denominado el *Devshirme*, que consistió en el reclutamiento racionalizado que se efectuaba a través de un tipo de esclavitud selectiva cuyo objeto no consistía en la explotación de mano de obra, sino en el acceso al poder; es decir era un sistema de formación único en la historia de la humanidad, a través del cual el Imperio engendró y desarrollo a las clases diligentes del ejército y del culto. “La Institución Central, como una totalidad, era al mismo tiempo familia de esclavos, institución misionera, sistema educativo, ejército, corte, nobleza y gobierno”⁴.

Al esclavo se le llamaba *kul* que es donde comenzaba la categoría básica de funcionarios y estaba al servicio del *Padisha* (Sultán), las categorías iban desde los reclutas recién integrados al servicio y el Gran Visir, cabeza de la administración pública. No existía emancipación alguna, a cambio se le daba al *kul* una carrera en los diferentes ámbitos del Imperio, así como riqueza, poder y honores. El reclutamiento que se realizaba refleja el carácter sustancial del Imperio y mezclaba la crueldad y la oportunidad del progreso social. Es importante señalar, que la fuente principal de los reclutas lo fueron niños cristianos, que en ocasiones eran entregados por los propios padres como una forma de acceder a la riqueza, a los fueros y a la exención de impuestos; sin embargo esa socialización significaba la renuncia del cristianismo y su adhesión al islam. Después del procedimiento de selección en las comunidades cristianas, se hacía una selección en donde se escogía a uno de cada diez novicios para ingresar a un programa más complejo en donde se les aseguraba el acceso a cargos superiores del Gobierno. En lo que corresponde a las sanciones por el incumplimiento de sus deberes era diversificado pero muy estricto:

⁴ *Ibidem*, p. 90.

“el castigo por pasar la promoción, cargaba más peso. Las multas y las confiscaciones aumentaban con el rango. Los castigos personales llegaban a la muerte como lo más alto en la escala; y la muerte siempre estaba muy cerca de los más altos oficiales...No existía simpatía por la debilidad, la aceptación de excusas, la suspensión de sentencias y la compasión.”⁵

Los otomanos constituyen un antecedente sobresaliente para el servicio público jurisdiccional, en cuanto a que le da forma al sistema de méritos que buscaba como resultado, una mejora social del funcionario y, que en la mayoría de las ocasiones se renunciaba a las creencias, a la familia y a sí mismos, con el afán de ocupar una posición social privilegiada. Este sistema sienta las bases de una función servil, que debe seguir un procedimiento donde se aprendan las capacidades básicas, especializadas y de expertos que eran evaluadas y sometidas a la consideración del gobernante, la escuela de pajes es el antecedente remoto de esa formación, que sin duda es el antecedente próximo de lo que hoy vemos en el Poder Judicial del Estado de México.

2.3 Grecia

Grecia es el referente de la materialización del mundo occidental, ellos conceptualizan el *ethos* como una expresión de ese llegar a ser, encontrando su significado como morada, consolidándose con la figura del filósofo griego Aristóteles como el “hábito”, “carácter”, modo de ser. En ese quehacer individual se conforma el Estado, para los griegos es el hombre el que hace a la sociedad, idea que siglos después retomaría el pensamiento sociológico de Max Weber cuando dice "sin acción social del individuo no hay sociedad."⁶ Los grandes creadores del concepto de la libertad y la consecuente percepción democrática fueron los griegos, quienes vieron en el servicio público el honor de

⁵ *Ibidem.* p. 124.

⁶ *Cfr.* Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?*, p.73.

la representación que intuía obligaciones que iban más allá de las meras manifestaciones individuales:

“...incluso aquellos que no estaban investidos para el ejercicio de un cargo público dejaban de tener limitaciones a su libertad de actuar como quisieran. En efecto existían procedimientos judiciales que permitían acusarles. La *graphe para nomon*, acción de ilegalidad, y sobre todo la *eisagelia*, acción por ataque contra la seguridad del Estado.”⁷

Los griegos basaron su ordenamiento político en tres principios:⁸

- a) *Ευνομία* o paz social. Era un régimen basado en un ordenamiento social que permitía no sólo la existencia de buenas leyes sino también la obediencia a las mismas.
- b) *Ισονομία* o igualdad. Que constituía la garantía de la justicia en el gobierno, que se veían representadas en la elección de las magistraturas entre todos y por todos los ciudadanos; en la soberanía de la Asamblea; y en la retribución de los asambleístas a través del *misthós*.
- c) *Ελευτηρία* o libertad. Ausencia de cualquier tipo de constricción gobernante real que pueda anular el papel de los ciudadanos individuales al menos desde el punto de vista interno.

El Consejo del Areópago fue el principal órgano de gestión aristocrática: *βουλε* (*boulé*) debió nacer como resultado de la transformación del viejo Consejo de *αριστοι* (*aristói*). La misión del Consejo era la de sancionar tratados y *συμβολα* (*symbola*), cuyo fin era conservar las leyes, administrar justicia, e

⁷ Geoffrey Lloyd, Jaques Brunschwig. *Diccionario Akal del Saber Griego*, p. 146.

⁸ *Ibidem*. pp. 12-14.

incluso castigar con pena capital delitos de carácter misterioso o religioso. Con el paso del tiempo se eliminaron muchas de las atribuciones del Consejo del Areópago, quedando éste exclusivamente como un organismo de carácter consultivo ante delitos corporales.

En cuanto al servicio público para ciertas funciones especializadas había ejecutivos individuales, entre ellos el superintendente de finanzas, el director de administración, el superintendente de móviles y el jefe de arquitectura; sin embargo debe decirse que los cuerpos administrativos eran consejos de aficionados:

“Es típico en los consejos el ser aficionados en carácter, pero el método ateniense de constituirlos estaba especialmente diseñado para hacerlo así. Para la mayoría de los consejos los miembros se escogían entre la ciudadanía por suerte. Si un miembro poseía cualidades específicas para la tarea, sería por pura casualidad. Además la calidad de oficial era sólo por un año y no se le permitía a los miembros servir más tiempo en otro consejo. Eran puestos sin paga, excepto por los alimentos gratuitos.”⁹

Cabe mencionar que los altos oficiales eran escogidos por elección popular, sobre todo los que supervisaban el trabajo público, recibían salarios modestos así como alimentos gratuitos. En materia de responsabilidad para aquellos que ejercían la función pública existió la *γραπτη παρα νομον*, (*graphé para nomon*) una institución que podía abrir procesos por ilegalidad ante cualquier decisión desmesurada de la *εκκλησια* (*ekklesia*). Junto a la *graphé para nomon*, se instituyeron también en este momento el *ostracismo* que era una capacidad democrática de la Asamblea de decretar el destierro político de cualquier funcionario y la *dokimasía* que fue una evaluación del desempeño a la que se sometían los funcionarios salientes.

⁹ Beyer, William. *El servicio civil en el mundo antiguo*, p. 55.

2.4 Roma

Fue la cuna del refinamiento de las prácticas antiguas, sus costumbres (*moris*) configuraron, entre muchas cosas, el servicio público tal y como lo conocemos. Si bien es cierto que su evolución es un reducto del devenir histórico, también lo es que son ellos los que conformaron las normas del mundo occidental, a fin de crear un sistema de responsabilidad por medio del cual un individuo a quien le ha sido conferido un cargo público y abuse de él, pueda responder por esos actos u omisiones que trasgreden los derechos de los terceros con motivo de su cargo, en este sentido los romanos sientan las bases que sirven con posterioridad a la consolidación del servicio público en el estado absolutista.

Roma dio el paso decisivo hacia la burocratización, al requerirse además del linaje y la sangre, el mérito y la lealtad institucional para cubrir los cargos de la administración pública. Como ejemplo de ello vemos la carrera senatorial que tenía por destino el prestigio y el reconocimiento social; y que la carrera ecuestre, conducía directamente al manejo de los ramos superiores de la administración. Una aportación significativa fue la creación de un tabulador de salarios, que vino a contrastar radicalmente con las magistraturas republicanas honoríficas que estaban en decadencia o extinción. El sistema salarial fue la solución contra la tendencia, que aspiraban a usufructuar como negocio los cargos públicos.

Bajo la época del imperio Dioclesiano (284-305) emprendió una reforma administrativa integral que afectó la estructura de las “carreras administrativas”, fue una reorganización profunda que disolvió la antigua estructura, estableciendo otra muy diferente que desarraigaba la relación social de clase y en lugar de las carreras con denominación clasista “senatorial” y “ecuestre”, siendo Emperador el Estado creó un sistema administrativo que dividió los oficios

conforme a las *dignidades palatinas* que es el antecedente del ordenamiento por jerarquía en orden y grado que hoy conocemos. En esta forma dentro de las dos carreras superiores, los Clarísimos y Perfectísimos, se encontró apuntalada la jerarquía política y social efectiva: los titulares de los servicios administrativos y los funcionarios superiores del palacio.

En el rango superior “los *clarísimos*”, incluyó a la crema y nata de la clase superior en la alta jerarquía administrativa del Imperio: los Prefectos del Pretorio, el Maestro de los Oficios, el prefecto de Roma, el Cuestor del Palacio y los Maestros del Ejército; el segundo rango “los *Perfectísimos*”, comprendió a los altos mandos de la administración pública central y regional: los Condes del Tesoro, Público y Privado, los Maestros de la Oficina, los Prefectos de la Anona y los gobernadores principales.

“...para la formación de los servidores públicos fueron fundadas dos escuelas especializadas: la *Ministeria litterata* dedicada a la formación de cultura en general, que estaba dividida en Escuela de Oficinistas (*Scholae Scriniarum*) y Escuela de Exceptores (*Scholae Esceptorum*); y la *Ministeria illitterata*, reservada al adiestramiento del personal subalterno. Probablemente éstas sean las escuelas de formación profesional del servicio público más antiguas”¹⁰

2.4.1 Imperio Bizantino

En el Imperio Bizantino el servicio público prefiguró lo que Europa viviría durante la fase de monarquías absolutistas, pues su organización constituyó primordialmente una institución palatina involucrada en la corte imperial, más que un servicio estatal, podríamos decir que se trata de un retroceso en la evolución de esa responsabilidad asumida en las vertientes ética y moral. Por su

¹⁰ Guerrero, Omar. *Ob. cit.*, p. 76 y 77.

parte en el Imperio Romano el funcionario nunca dejó de constituir primero una entidad pública y después brindar un servicio palaciego, esta fue la razón por la cual la tradición romana imprimió en Bizancio una característica medular que le hizo tener una importante diferencia con las sociedades orientales típicas: la existencia de escuelas para formar a los servidores públicos “esta es una diferencia esencial de Bizancio y los demás estrados administrados, con frecuencia por esclavos, favoritos o aventureros”¹¹

La jerarquía social bizantina dividió a las dignidades y los oficios, honores y cargos, también la jerarquía cortesana otorgó honores (diplomas) y cargos (edictos) a los eunucos del palacio. La “función pública” se confundió con “dignidad palatina”: lo que formalmente adhiere a los “funcionarios” al *bacileus* más íntimamente que si hubieran sido simplemente agentes del Estado.¹² Los funcionarios son primero servidores del *bacileus* y después esclavos del interés público, este fenómeno estuvo presente a lo largo de la existencia de Bizancio, en toda la extensión de sus mil años de vida.

En cuestión de responsabilidad administrativa es necesario señalar que en Roma la vinculación existente entre el agente público y la Administración exige al primero el cumplimiento de deberes profesionales, para ello, la persona ha de disfrutar de plenas condiciones de capacidad (edad, facultades físicas y psíquicas en buen estado, etc.), además, siempre que se desempeñen cargos que impliquen una participación, directa o indirecta, en la soberanía del país debía mantener una cierta vinculación con el Estado. De este modo, a falta de alguna de estas condiciones, se determinaba la extinción de la relación del servicio público.

¹¹ Bréhier, Louis. *Las instituciones de Impero Bizantino*, p. 134.

¹² *Idem*.

De lo señalado, se deduce que la pérdida de la condición de funcionario público podía producirse como resultado de una sanción, sea penal o doméstica, cuando se incumplían gravemente los deberes asumidos; y en el momento en el que su capacidad para cumplir los compromisos adquiridos disminuía de forma notable o definitiva (fallecimiento o jubilación) o bien con una libre renuncia de la persona a su vinculación jurídico-pública.

Es en Roma donde se hace la diferenciación entre la responsabilidad penal y la responsabilidad disciplinaria que estaba íntimamente ligada con el daño causado: “No obstante, únicamente las faltas realmente graves cometidas en el ámbito penal o en el disciplinario son susceptibles de acarrear una sanción que suponga la expulsión del servicio. En el ámbito penal, la comisión de delitos por parte de los funcionarios generalmente limita su derecho a desempeñar cargos públicos”¹³

2.5 España

España es el antecedente próximo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos instrumentado en México y ello obedece a la conquista de nuevas tierras, lo que origina una forma diferente de ordenar las atribuciones conferidas por un Rey a sus súbditos, que se encontraban fuera del alcance de las ordenes reales, al estar separados por un océano, que impedía la comunicación inmediata de noticias, limitando el poder observar las buenas y las malas actuaciones de las personas que tenían a su cargo el gobierno de la Nueva España; razón por la cual se implementaron de nuevos esquemas que dotaron de medios de control y limitaron los abusos y excesos, en cuanto a el ejercicio de las funciones públicas.

¹³ Veyne, Paul. *Historia de la vida privada: Imperio romano y Antigüedad tardía. Historia de la vida privada: del Imperio romano al año mil*, p. 203.

Los distintos tipos de disposiciones legales y normativas en las colonias españolas fueron¹⁴:

- a) **La Prágmática:** era cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante.
- b) **La Cédula Real:** es la previsión o despacho que expedía el Consejo de Indias concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público.
- c) **El Auto:** es el decreto o determinación judicial dada por el Juez en algún juicio civil o causa criminal.
- d) **Las Provisiones:** son los despachos y mandamientos que expedían los Tribunales en nombre del Rey, como son los Consejos y cancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellas se manda, tenían toda la autoridad real y llevaban el sello de su majestad.
- e) **La Carta abierta:** es todo despacho o provisión concedida en términos y clausulas generales, por la cual se concedía a alguien cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquellos que son capaces en el Derecho de cumplimentarlo.
- f) **Las Reales Órdenes:** son las disposiciones emanadas directamente por el Rey, sin consulta del Consejo de las Indias.
- g) **Las Ordenanzas o estatutos del gobierno** de una población, un gremio o relativas a determinada rama del Derecho; y

¹⁴ Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*, p. 271.

- h) **Los Autos Acordados:** disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo Legislativo y Administrativo

Es importante señalar que aquí se incorpora una figura romana que no fue estudiada con anterioridad; sin embargo, debe mencionarse, porque los españoles le dan forma: La residencia, creada en la Constitución del Emperador Cenón, Digesto y Novelas, es recogida en Las Partidas y en especial en la Partida III. El español no fue el único derecho que rescató esta institución de Derecho Romano. El italiano le había hecho propia con el nombre de *syndicatus*, que era una figura que existió para la defensa de los Derechos del Público, o el medio por el cual el síndico tutelaba esos derechos “Cabe señalar que en el Derecho Romano la Residencia se orientaba más a proteger los derechos del Estado que los de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos”¹⁵.

2.5.1 El Juicio de Residencia

Es recibido en el Derecho Español por la Partida III y posteriormente en La Nueva y Novísima Recopilación, según aquella Partida, esta jurisdicción se ejercía por los Jueces de Residencia que era un cargo temporal, este tipo de juicios eran impuestos al servidor de la Corona que había sido denunciado por una actuación en contra de los intereses del Reino, por lo que a través de los jueces eran cesados en sus funciones, pero debían tomar residencia, esto es, debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban. Era una obligación personalísima que no admitía personero o representante. Al inicio del juicio debía darse pregón público para enterar a los interesados o agraviados. Al

¹⁵ Juárez Mejía, Godolfino. *La constitución del sistema de responsabilidad de los servidores públicos federales*, p. 1.

tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables debían tomar fiadores para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del Juicio de Residencia. Era una responsabilidad ilimitada y universal. Era un juicio publicista, sumario e inquisitivo, podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados y algunos hombres buenos.

La Novísima Recopilación introdujo algunos cambios en el Juicio de Residencia, entre los más importantes se encuentran: haber permitido que el residenciado nombrara personero o representante. El Juicio de Residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y también en la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero en opinión de Barragán, “evidentemente estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz sobre la Responsabilidad o Sistema de Residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo Constituyente, es obvio que el sistema recogido en el Constitución de 1824, llamado Juicio de Responsabilidad, es un Sistema de Residencia”¹⁶

Otra figura representativa del derecho español en materia de responsabilidades lo fue *La Visita* que fue un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y el Estado. Se podían implementar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al Virrey. Podían hacerse Visitas generales o Visitas específicas; las primeras incluían a las actividades de todo un virreinato o capitania general, mientras que las segundas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. No había apelación en contra de sus resoluciones. Las Audiencias eran los órganos encargados de realizarlas a través de sus oidores

¹⁶ Barragán, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, p. 126.

en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados, en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado. El Propio Monarca podía ordenar Visitas a las mismas Audiencias Indianas, las visitas se realizaban mediante un procedimiento secreto el que no pocas veces dio lugar a nuevas injusticias.”¹⁷

La tercera de las figuras relevantes retomadas de la Corona Española lo fue *La Pesquisa* consistía según escribe Scriche en:

“la averiguación que hace el Juez (pesquisador) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay pesquisa general y particular. La primera es la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y ésta es la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las Pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden...”¹⁸

El Juez Pesquisador era quien se comisionaba para averiguar sobre un delito o persona con inhibición de la justicia ordinaria. Por esto hay Pesquisa sólo cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder suficiente para castigar, aplicado a la responsabilidad. Este acto se utiliza en función de la persecución de posibles abusos por parte de los funcionarios y que de dicho acto se motivara una violación flagrante a los derechos de los ciudadanos.

2.6 Estados Unidos de Norte América

Si el Juicio de Residencia es un antecedente del Sistema de Responsabilidades Administrativas, el *Impeachment* angloestadounidense lo es del Juicio Político,

¹⁷ Cfr. Pérez de Tudela, J. *Sobre la resistencia contra la visita, el caso del licenciado Monzón en el Nuevo Reino de Granada*, p. 328.

¹⁸ Scriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, p. 756.

instituciones que se mencionan porque de una y otra se han recogido en los textos constitucionales hasta hacerlo expreso en nuestro actual Sistema de Responsabilidades, establecido, actualmente, por el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus dos primeros títulos de los cinco que lo componen.

El *Impeachment* tiene una clara influencia en nuestro país al ser la forma en la que se debía efectuar el sistema de responsabilidad política. Esta figura es recogida de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.¹⁹ Aprobada por la Convención del 17 de septiembre de 1787 y ratificada por nueve Estados el 21 de junio de 1788. En su Artículo Primero, Segunda Sección, numeral 5 dispone que la Cámara de Representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales y, en la Tercera Sección en sus numerales 5 y 6 prescribe que el Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, deberá presidir el Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios presentes. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no iría más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico de confianza o remunerado, pero el individuo condenado quedaría sujeto, no obstante a que se le acuse enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a Derecho.²⁰

El asentamiento de la doctrina de la responsabilidad en el siglo XIX, hizo que la necesidad de este procedimiento pasara a un segundo plano y desde 1806, cuando se acusó (*impeachment*) sin éxito a Lord Melville, cayó en desuso. El *Impeachment* es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios

¹⁹ **Cfr.** Aparicio Pérez, Miguel A. “El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América”, en *Textos Constitucionales*, pp. 11-22.

²⁰ *Ibidem*, p. 87.

del gobierno y a veces contra particulares son sustanciadas casi siempre por el Poder Legislativo. En estricto sentido, este procedimiento sólo tiene que ver con la acusación; sin embargo comúnmente se extiende también a la parte relativa a la sentencia. Generalmente se tiene al sistema inglés como el antecedente más lejano, pero es conveniente advertir que en Grecia existía la Institución denominada *εισαγγελιαι* (acusación) contra funcionarios que recibía la *Boulé* o Consejo para resolverlas o turnarlas “a los Tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y la pena rebasaba los quinientos dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer.”²¹

Los redactores de la Constitución de los Estados Unidos adaptaron el Procedimiento Británico con modificaciones, principalmente para desalentar el uso del *impeachment* como instrumento de lucha política, como acontecía en Inglaterra; en 1888 se aplicó por primera vez por un grupo de diputados republicanos radicales en contra del Presidente Andrew Jhonson, con el pretexto de que se había dirigido al Congreso de modo irreverente, con lo que atacaba el sistema de pesos y contra pesos de la Constitución.

6. Antecedentes del Juicio de Responsabilidad de los servidores públicos en México

6.1 Constitución de Apatzingán

Una clara influencia del Juicio de Residencia la encontramos insertada en la Constitución de Apatzingán de 1814 reglamentándose en sus artículos 224 al 231 la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual debía conocer sobre los miembros del Congreso, los miembros del Supremo Gobierno y los miembros del Supremo Tribunal de Justicia. Es justo mencionar que algunos de los principios de la Residencia que fueron agregados en la Carta de Apatzingán

²¹ Petrie A. *Introducción al estudio de Grecia, Historia Antigüedades y Literatura*, p. 90.

fueron copiados de la Constitución de Cádiz de 1812, sobre todo en lo que refiere al artículo 225 del documento promovido por Morelos, pues tal numeral prevenía que:

“...se admitirán las acusaciones a las que haya lugar, contra los respectivos funcionarios y pasado ese tiempo no se oirá ninguna otra, antes bien se darán aquellos por absueltos y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección.”²²

Es necesario subrayar que en la naciente idea de conformar una nación, la búsqueda de los ideales se ven reflejados en todo su esplendor en este documento que acoge la idea de controlar el actuar de los nuevos funcionarios públicos, en esa primitiva idea se vislumbra el deseo de que los instrumentos incorporados se conviertan en una garantía social para responsabilizar de sus actos a todo aquel que ostente un cargo, a fin de que no sean “tiránicos ni arbitrarios”²³, en tanto deberán sujetarse a los límites que les marque la ley y quien violentara esta disposición se haría acreedor a las sanciones que debían ser impuestas por las leyes aplicables.

3.2 Constitución de 1824

Es bien sabido que esta constitución fue una obra conjunta de dos grandes de la Historia Constitucional Miguel Ramos Arizpe y Valentín Gómez Farías; sin embargo, esta Constitución adoleció de ciertas características, entre las que destacan “el contenido disperso de algunos derechos individuales, pero sin hacer mención de recurso alguno para garantizar su respeto.”²⁴ En realidad estas particularidades no son sino la marcada influencia de las Constituciones de Cádiz y de los Estados Unidos de Norteamérica, dejándose lejos la referencia de un documento que si bien tomó como base la Constitución francesa, la sensibilidad

²² Morales Paulia, Carlos A. *Justicia Constitucional*, p. 85.

²³ *Ibidem*, p. 86.

²⁴ Margadant, Guillermo. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, p. 122.

de sus creadores produjo una carta de un alto contenido social más apegado a las realidades nacionales. En la Constitución de 1824, comienza a configurarse el régimen de responsabilidad bajo la perspectiva de la influencia del Derecho Norteamericano y sus antecedentes ingleses, que como ha quedado mencionado lo fue el *Impeachment*.

En esta Constitución se estableció en su artículo 164, la obligación del Congreso para dictar las leyes y derechos que creyó conducentes, con el objeto de hacer la responsabilidad de los que quebrantaren la Constitución o el Acta Constitutiva; sin embargo, es justo decir que ese deber que queda manifiesto no se cumple sino hasta 1970 que es cuando se promulga la primera ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales, aunado a lo anterior como mera acotación, debe decirse que la primera Constitución Norteamericana que llega a México fue una subjetiva copia que trajo un dentista²⁵, muchos de los preceptos que se estipulaban en la Constitución Norteamericana, son plasmados en nuestra primera Carta Magna, como muestra tenemos al artículo 38 que dispuso la facultad del Congreso mexicano para conocer los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal, la Constitución ya consideraba lo que hoy día denominamos Juicio Político, contemplando entre los funcionarios que incurrían en este tipo de responsabilidad, a el presidente de la Federación, los miembros de la Suprema Corte, a los Secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante su encargo; así como los Gobernadores de los Estados.

Debemos decir que en torno a las atribuciones de la Corte en materia de responsabilidades, destaca el artículo 137 fracción V, incisos quinto y sexto, en donde se establecía la facultad del máximo Tribunal, para conocer de los asuntos criminales y civiles de los empleados de servicio exterior y de la Hacienda

²⁵ Ramos, Samuel. *El Perfil del Hombre y la Cultura en México*, p. 45.

Pública, asimismo el artículo 110 en su fracción XX facultaba al Presidente de la República para “suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea debe formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”²⁶

De esta Constitución nacen los antecedentes más próximos de nuestro sistema jurídico actual, sobre todo en lo que corresponde a la división de las responsabilidades administrativas y penales, quedando estipulada para la administrativa como una facultad disciplinaria, no importando la naturaleza de la función, ni el tipo de nombramiento, pues toda sanción debía estar apoyada en la ley, frente a lo que no caben las distinciones por las cualidades del servicio que se preste.

3.3 Bases y leyes constitucionales de 1835 y de 1836

A estas siete leyes debemos considerarlas como el puente normativo entre las Constituciones de 1824 y la de 1857; la primera disposición que estipula lo referente a la responsabilidad lo fue el artículo 11, fracción IV de la Ley Primera, la cual asentaba que los derechos del ciudadano se perderían totalmente por ser deudor calificado en la administración y el manejo de cualquiera de los fondos públicos, de tal consignación se desprende una *capitis deminutio*, es decir tener como causal el quebrantamiento al principio de honradez a cargo de todo servidor público.

La riqueza que aportan las Siete Leyes, en materia de responsabilidad administrativa es destacable, al introducir un mecanismo de control sobre la administración pública, que resulta novedoso en la legislación mexicana, cuya

²⁶ Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 55.

esencia se plasmó en el actual artículo 14, al disponer que: “Una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón. Organizará el Tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.”²⁷

Con este precepto la nación adopta el sistema de rendición de cuentas y enfatiza el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos, asimismo encontramos en la Tercera Ley que contemplaba en su artículo 52 la creación de una “comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda...”²⁸ Este instrumento de control externo a los Poderes Ejecutivo y Judicial y a las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos con el tiempo se convertiría en un importante medio legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad.

En lo concerniente a la responsabilidad de los servidores judiciales podemos decir que en los artículos 37 y 38 de la Quinta Ley se dispone que la inobservancia por los Jueces del Procedimiento debido en materia civil y criminal “ es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran”²⁹ este artículo se correlaciona con lo que se establecía en el artículo 12 fracción XII de la Ley Segunda la cual estipulaba que dentro de las funciones que tenía el supremo poder conservador se encontraba la de “nombrar el día primero de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción alguna, para

²⁷ *Ver Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente. En http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1835_130/Bases_constitucionales_expedidas_por_el_Congreso_C_206.shtml.*

²⁸ *Cfr. Decreto de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1836_129/Decreto_que_expide_las_Leyes_Constitucionales_de_l_208.shtml*

²⁹ *Idem.*

juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, en el caso y previstos los requisitos constitucionales para esas causas”.³⁰

En la Quinta Ley de 1836 ya se estructuraba al Poder Judicial de la República Mexicana, esta norma dispuso en su artículo 9 que los integrantes de la Corte no podrían ser acusados ni civil ni penalmente, salvo que se siguieran los requisitos de procedencia. Declarando que el desafuero o procedencia de los altos funcionarios, correspondería a la Corte.

Además conforme a la fracciones VII y X de los citados artículos y ley, tocaría a la Corte conocer de los asuntos de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los departamentos y conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma, por faltas excesos y abusos cometidos durante el ejercicio de sus encargos.

En materia de responsabilidades, correspondería a los Tribunales Superiores de los Departamentos de acuerdo al artículo 22 fracción II, el conocer dichas responsabilidades, así como de las causas civiles y penales en que incurrieren los Jueces inferiores del territorio que corresponda. De igual forma conocerán de los procedimientos instaurados en contra de sus subalternos y dependientes del Tribunal, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública. El artículo 31 indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serán perpetuos, entiéndase inamovibles, salvo por los motivos consignados en las leyes Segunda y Tercera vistos pretéritamente.

Trascendentes son los artículos 36, 37 y 38, pues el primero de los artículos invocados reconocía la acción popular en contra de los Magistrados y

³⁰ *Idem.*

Jueces, cuando estos sean presuntamente responsables de los delitos de cohecho, soborno y baratería. El artículo 37 prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del Juez; el artículo 35 establecía que cuando fueren violados los principios procesales en materia penal, sobrevendría la responsabilidad del Juez.

3.4 Constitución de 1857³¹

En esta Constitución es clara la salida del periodo dictatorial propiciado por Santa Anna, que comprendió un periodo breve (de 1853 a 1855), gracias a este hecho se impuso un “irracionalismo de la cosa pública. En el breve periodo, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las leyes de reforma”³²

Es importante resaltar que por primera vez en una Constitución se acuña el término de “responsabilidad”, atribuido a Ponciano Arriaga, quien vuelve a retomar la figura del *Impeachment* anglo-estadounidense, cuyo resultado verdadero se perfecciona hasta las reformas que se realizan en 1982. La Constitución de 1857 señalaba en su artículo 103 las causas de responsabilidad de los “funcionarios Públicos”, de esta forma los Diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, serían responsables de la comisión de delitos, faltas y omisiones relacionadas de su función o cargo

Los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857 no tuvieron reforma alguna durante todo el tiempo de vigencia de la Carta Liberal, así como el artículo 106 prohibía el otorgamiento del indulto, cuando el responsable hubiera sido condenado por la comisión de los llamados delitos oficiales. En

³¹ **Cfr.** *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1857_148/Constituci_n_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexican_251.shtml

³² Labastida, Horacio. “las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, en *Cámara de Diputados, L Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano* (1967), Tomo II, p. 253.

tanto que el artículo 107 establecía la prescripción de la acción de entablar un proceso por delitos o faltas oficiales, este término de prescripción surgía después de un año de haberse abandonado el cargo o función. Por último el artículo 108 indicaba la forma indirecta de lo que hoy identificamos como responsabilidad civil, en tal sentido el precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

El espíritu de la ley plasmada en esta Constitución cumple su cometido, pues en la historia de las responsabilidades existen dos casos marcados como punto de partida de ellas, siendo el Juicio Político del Gobernador Santos Degollado que se sustanció en su contra al final de las sesiones del Congreso Constituyente; y el que se instauró en contra de Julio Cervantes en 1869, estos dos casos constituyeron el antecedente del Juicio Político; sin embargo, resulta necesario decir que los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios distintas al Juicio Político plasmando en el Título IV, artículo 103 de la Constitución, que señalaba “el Juicio Político que se propone, se trata pura y simplemente del fallo de opinión de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es un delito ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos al Juicio Político, la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios.”³³

3.5 Ley de los Altos Funcionarios de 1870

Esta Ley constituye el primer ordenamiento reglamentario de la Constitución expedido en el México independiente, surge como consecuencia de la inaplicabilidad de los nuevos preceptos constitucionales por el constituyente de 1857 y derivado de su inaplicabilidad de la Constitución en el caso del

³³ Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1877) (1857-1861)* p. 1001.

gobernador de Jalisco Antonio González Cuervo y como consecuencia de la defensa que efectuó Ignacio Manuel Altamirano, al señalar las sanciones políticas, debían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso (*ex post facto*), por lo que no podía aplicarse sanción alguna al mandatario jalisciense, lo que motivó que se apresurara la ley de los Altos Funcionarios.

Esta ley hace la distinción de tres tipos de responsabilidad³⁴: 1) delitos oficiales 2) delitos comunes y, 3) faltas, esta categorización deviene del lenguaje empleado en el Código Penal en la época, de ahí que es dable decir que esta ley toma como base para la concepción de la responsabilidad de los servidores públicos, la responsabilidad penal, sin embargo retoma una figura del derecho civil de manera formal y que se estudiara a detalle, pues en esta ley se incluye la responsabilidad civil como única excepción ajena a los principios que norman el Código Penal.

Los primeros bocetos de lo que hoy llamamos Responsabilidad Disciplinaria están contenidos en los artículos 2º, 3º, 5º y 6º de la Ley de los Altos Funcionarios de 1870. En el artículo 2º se define a la falta oficial como infracción leve o de poca importancia cometida en contra de la Constitución o de las Leyes Federales; el artículo 3º contemplaba la figura de la omisión, consistente en la negligencia o en la inexactitud en el desempeño de las funciones “anexas” al cargo o función; asimismo comienzan a configurarse las sanciones que en el caso de la falta oficial ameritaba la suspensión o inhabilitación.

Cabe decir que el artículo 8º contempla la figura de la responsabilidad civil que podía ejercerse por el Estado o los particulares, una vez que era declarada la culpabilidad en contra del funcionario judicial, en el artículo 9º se contemplaba

³⁴ Morales Paulín, Carlos. *Justicia Constitucional*, p. 96-98.

que además del delito oficial, si se cometía un delito penal el funcionario quedaba a disposición del Juez competente para que de oficio o a petición de parte se le aplicara lo estipulado por la ley específica. Asimismo en el artículo 11 se introduce lo que podemos llamar la gran aportación de esta ley que lo fue la acción popular para la denuncia de los delitos oficiales que es el antecedente remoto de la queja que hoy se ingresa a través de los órganos de control.

3.6 Constitución de 1917

En lo que toca a esta Constitución, se concretiza todo lo concerniente a los principios básicos de la responsabilidad de los denominados funcionarios públicos, que ya el Constituyente de 1857 habían asentado en el texto constitucional conservando los siguientes:

- 1) La responsabilidad de los altos funcionarios del Gobierno Federal, por los delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. (artículo 108)
- 2) Los Gobernadores y Diputados Locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales. (artículo 109)
- 3) La Cámara de Diputados actuaría como el órgano encargado del desafuero del funcionario responsable de la comisión de delitos comunes. (artículo 109)
- 4) No podría concedérsele al reo la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales. (artículo 112)
- 5) La prescripción de la acción en contra de un funcionario para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial sería dentro del año siguiente de haberse abandonado la función mediante la cual se violentó la ley. (artículo 113)

Se agregaron nuevos principios en este nuevo texto, entre los más importantes destacan:

- a) Se elevó a nivel constitucional la prescripción legal que establecía que la negativa del desafuero del funcionario no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal en su contra se seguiría una vez terminada su función pública (artículo 109).
- b) Se especificó que tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocía fuero alguno (artículo 110).
- c) Se elevó a nivel constitucional la palabra de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales (artículo 111).
- d) Se elevó a rango constitucional la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales en que incurrieran los altos funcionarios (artículo 111).
- e) Se estableció el deber de la Cámara de Diputados de expedir a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. (artículo 111)
- f) Para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso, se estableció la existencia de un jurado popular (artículo 111)

3.7 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940

Consecuencia del mandato del Constituyente de 1917 se crea esta ley para los funcionarios y empleados por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño del cargo que tuvieran encomendado, esta Ley no definió lo que debía entenderse como delitos oficiales, pero sí estableció las causales y tipos en

su artículo 14, principalmente para los altos funcionarios; en lo que corresponde a sanciones que ameritaban ser castigadas en cuanto al ejercicio público no se definen las bases para seguir algún tipo de procedimiento; sin embargo el artículo 18 contempló en setenta y dos fracciones la tipicidad de igual número de conductas, desde violaciones a leyes y reglamentos hasta el asesinato, el peculado y el cohecho, “esto traía entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo”³⁵. Este artículo agudizó la confusión ya existente de lo que debía entenderse como delito oficial, delito común o falta oficial, pues en tanto que el artículo 14 tipificaba a los delitos oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios el artículo 18 hacía referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios.

Esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, fueran oficiales o del orden común y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el Jurado Popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.³⁶ Resalta por su importancia la inclusión en esta Ley, el Proceso en contra de los funcionarios judiciales, estipulado por el reglamentario, del último párrafo del artículo 111 Constitucional, por lo que toca a este proceso es necesario subrayar que le dan potestad al Ejecutivo para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los servidores judiciales involucrados en la falta o el delito, correspondiendo a este órgano, apreciar en conciencia los motivos que se respaldaban la petición presidencial, y de encontrar éstos suficientes elementos, llevar la solicitud respectiva a la consideración del Senado para que éste resolviera en definitiva.

³⁵ Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derechos Administrativo y Constitucional*, p. 159.

³⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la función pública*, p. 61.

3.8 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados de 1980

Esta ley constituye el último de los esfuerzos para consolidar jurídicamente el sistema de responsabilidades en México, pues a partir de ella ya no existe duda acerca de que los actos u omisiones cometidos por los funcionarios públicos fueran delitos oficiales, no sólo los consignados en los Códigos Penales, sino aquellos que dañan el interés público; de esta forma el contenido de esta ley era el siguiente: constaba de 92 artículos, divididos en cinco títulos; el título primero abarcaba 18 artículos; en su artículo primero se precisaba que “los funcionarios y empleados de la Federación y el Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la Ley” por su parte el artículo 3 consigno que “son delitos oficiales los actos u omisiones de los Funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.”

En lo concerniente a los órganos y procesos señala que por la comisión de delitos oficiales por parte de los Altos Funcionarios con fuero, tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores como órgano de sentencia; por lo que hace a la destitución de los funcionarios judiciales; esta Ley conservó la fórmula establecida en la norma de 1940.

3.9 Reforma Legislativa de 1982³⁷

En el año de 1982 se llegó a la reforma definitiva de nuestra Carta Magna en materia de responsabilidades, así como promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sus consecuencias lo fue la creación de una Secretaría de Estado para su aplicación, una de las vertientes que trata de impulsar Miguel de la Madrid fue tratar de impulsar una *renovación moral* en el servicio público (1983-1988) por lo que se hizo necesario que se realizaran reformas legales, por lo que el 28 de diciembre de 1982 fue reformada la Constitución Federal, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en su Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” que va del artículo 108 al 114. En donde queda establecido que los servidores públicos de las Entidades Federativas serán responsables por violaciones a la Constitución y a la Leyes Federales, estableciendo en el artículo 109 fracción III sobre su responsabilidad administrativa, que señala que a los servidores públicos se les aplicarían sanciones administrativas “por los actos u omisiones que afecten la el desempeño de su empleos, cargos o comisiones”.

El mismo artículo en su último párrafo establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda denunciar ante las autoridades correspondientes a los servidores públicos que incurran en una responsabilidad, aunque los condiciona a que presenten pruebas.

Como podemos observar el régimen de responsabilidades para los agentes públicos a lo largo de la historia de la humanidad se ha ido perfeccionando, hoy día no puede hablarse que existan sistemas puros, que sigan conservando lo que en la antigüedad se prefiguraba y aunque el debate sobre este tema en específico

³⁷ Cfr. Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

se ha abierto, dos son las condiciones que deben tomar en cuenta todos los países democráticos, por un lado los sistemas deben respetar los derechos de los servidores y los márgenes mínimos legales sobre los cuales les sean garantizados sus derechos; por el otro, la tasa de las sanciones a las que se hacen acreedores en el supuesto de haber violentado las disposiciones jurídicas sobre las que se rigen, deben garantizar que se sancione al servidor público que haya ocasionado un daño a un usuario y consecuentemente a la administración de justicia; en este sentido se reitera que no se puede hablar de sistemas puros, más bien en aras de la integración jurídica que se vive, cada sistema aporta lo que en su concepción constituye un medio para garantizar que aquellos que transgreden los principios de servicio público sean sancionados.

No obstante, al igual que los antecedentes, remotos o próximos, se opta por buscar ese ideal universal denominado bien común, y en este sentido se retoman figuras variadas para prefigurar en sistema jurídico propio. Para el caso de nuestro país, la historia de las responsabilidades es muy reciente, y como se desprende del análisis realizado en este primer capítulo su conformación es muy variada y su influencia es retomada del doloroso desapego de la Corona Española y por el otro en la copia de un modelo anglo-americano que por cercanía y comodidad se ha adoptado, en ese sentido el devaneo que diferencia la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa aún no encuentra diferencia, en tanto que la naturaleza jurídica de la responsabilidad siempre ha sido defender al ciudadano o al Estado en contra de los abusos generados, principalmente por quien detentan más poder; hoy día en la República Mexicana son escasos, si no decir nulos los juicios instaurados en contra de los funcionarios públicos que ocupan un cargo público alto y cada vez más comunes las sanciones que deben darse a los servidores de menor jerarquía, es decir, se apuesta por el riesgo menor, sobre quienes se ha prefigurado un sistema de responsabilidades en bonanza, que para desfortuna tienden más a servir de

apariencia y maquillaje frente a los problemas reales que se enfrentan por la ausencia de reformas que hagan ágil los procedimientos disciplinarios, que dicho sea de paso casi siempre, al menos en el Poder Judicial del Estado de México, omiten considerar la parte medular de esta rama jurídica, esto es, dejan a un lado al ciudadano que presenta su queja o denuncia, importando más el daño que pueda ocasionarse a la administración de justicia que al usuario de la misma.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL APLICABLE AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

1. Hechos y actos Jurídicos³⁸

En este capítulo se abordarán diversos conceptos para clarificar la razón de ser de los Procedimientos Disciplinarios, para ello partiremos de la génesis de los actos administrativos, que son el antecedente primigenio en donde se funda el actuar de un órgano del Estado, que se encuentra investido de la potestad para ser cumplido; sin embargo, debe considerarse que desde ahora, se aclara, debe tener fundamento en una razón que no sea arbitraria o injusta; en ese análisis partimos que existen diversos criterios teóricos que los sustentan, pero que en este trabajo sólo se considerarán algunos de ellos, a fin de clarificar el por qué de su incorporación en el sistema de responsabilidad que se pretende abordar. Para los fines que pretende este trabajo de investigación los dividiremos en dos grupos: hechos (naturales o causales y hechos humanos y voluntarios) y actos (material y formal)

1.1 Hechos jurídicos

Se entiende a los hechos jurídicos (hechos naturales o causales) a los fenómenos de la naturaleza, su oposición es conocida como acto jurídicos. De esta primera clasificación se advierte que se trata de hechos que se suscitan en la naturaleza, es decir donde no interviene la voluntad humana, de ellos se desprende la siguiente subdivisión: hechos materiales que son todos aquellos que al producirse no trascienden el orden jurídico, porque no existe norma general alguna en que pueden ser condicionados tales acontecimientos; los hechos jurídicos que son los acontecimientos naturales, a los que el derecho atribuye consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, la modificación o la pérdida de derechos o de situaciones jurídicas de las personas, estos hechos influyen en la condición

³⁸ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, pp. 169-185.

jurídica de las personas, permitiéndoles la adquisición de derechos o que estos se transformen dentro de su dominio o dando lugar a la pérdida de los mismos. Amplía este concepto lo señalado por Bonecase que respecto al hecho jurídico señala:

“Es un acontecimiento engendrado por la Actividad humana, o puramente material, que el derecho toma en consideración, para hacer derivar de él, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general o permanente o, por el contrario, un efecto de derecho limitado”³⁹

Debemos distinguir entonces al hecho jurídico del acto material, este último se entiende como el que está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico porque en aquellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos, señalando como ejemplo entre otros, la manifestación de la inteligencia.

1.2 Actos jurídicos

A diferencia de los hechos jurídicos, los actos jurídicos, son hechos realizados por el hombre con el propósito primordial de producir efectos de derecho, es un acto voluntario cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico o sea que en los actos jurídicos fundamentales interviene la voluntad del hombre y además que esa voluntad sea el fin último.

Según Bonecase entendemos al acto jurídico como:

“manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar con fundamento en un regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas un estado, es decir, una situación

³⁹ *Ibidem*, p. 184.

jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica”⁴⁰

Incuestionable que el análisis de los hechos y actos jurídicos representa a la vez, además de conocer diversos criterios, otros tipos de clasificación no menos importantes, sin embargo el objeto panorámico de la exposición realizada, sólo obedece a la orientación de los hechos y actos jurídicos que interesan al derecho en cuanto a que es un orden jurídico que comprende una gran variedad de situaciones jurídicas que como normas o reglas deben cumplirse obligatoriamente dentro de las constantes relaciones que se dan en la sociedad. Entre éstas que se han mencionado, están comprendidas a la vez esa parte importante de la actividad humana, en cuanto que es una sociedad que se encuentra políticamente organizada en un Estado Nacional y que como tal se encarga de la actividad del Estado, la cual está constituida por actos, operaciones, tareas que en su conjunto son una gran gama de atribuciones que reclama el interés general, en que se ubican los actos materia de este tópico por el cual es menester *grosso modo*, se precise de qué manera o forma se realiza esa actividad estatal.

1.3 Acto administrativo

Antes de el uso de esta expresión, encontramos como antecedente, que este tipo de actos se llamaban actos del Rey, de la Corona o actos del Fisco, después de la Revolución Francesa empieza configurarse este concepto que aparece como tal por primera vez en Francia en *Repertorio de Merlin* que se edita en 1812, la cuarta edición de Guyot, aparece la voz de acto administrativo, que se definía como una ordenanza, una decisión de autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones.

⁴⁰ *Idem.*

“El acto administrativo como figura específica proviene del estudio de la Teoría General del Acto Jurídico, también debe reunir ciertos requisitos necesarios que le permitan dar existencia, validez y eficacia con el fin de que exista plenamente la seguridad y firmeza de las decisiones de la administración pública que fundamentalmente afectan los intereses de los particulares, ya que de no reunir ciertos requisitos serían considerados como actos jurídicos irregulares”⁴¹

Desde un punto de vista muy general el acto jurídico puede abarcar tanto actos como hechos materiales, y orgánicos de la administración pública estatal que revisten sus formas de centralización y descentralización, tales hechos y actos forman una variedad sumamente grande del análisis o estudio del acto administrativo bajo los criterios formal y material, que adopta la doctrina del derecho administrativo, excluyendo aquellos actos que la administración pública realiza bajo disposiciones de derecho público que se encuadran con características formal o material, Legislativo o Jurisdiccionales, también los actos que se realizan con base a disposiciones de derecho privado o bien en actos que siendo realizados por la administración pública, no interesan al derecho, como son los actos materiales, en estos casos cabe decir que se estaría en presencia de actos que realiza la administración pero no con la categoría de actos administrativos; al respecto el tratadista Adolfo Merki⁴² afirma, que si el acto administrativo es el hecho producido, no la manera de hacer, en atención a que reviste diversas formas no es posible ofrecer tipos de actos administrativos, sino que son ejemplos jurídicamente equivalentes ya sea por su forma o por su contenido por lo que no se comparte la idea de que exista el acto administrativo típico o normal.

⁴¹ Lares, Teodosio. *Ob. cit.*, p. 66.

⁴² Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, p. 138.

Zonobini⁴³, considera que el acto administrativo es cualquier declaración de deseo, de conocimiento, del juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa.

Rafael Bielsa⁴⁴, sostiene que el acto administrativo es una decisión general o especial de la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, y que se refiere a derechos o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.

Enrique Sayagues Laso⁴⁵, afirma que el acto administrativo es toda declaración unilateral de la voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos.

Acosta Romero, al respecto asevera que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica, transmite, extingue derechos u obligaciones, es genuinamente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁴⁶

Así las cosas el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa, por parte del titular del órgano de la administración pública a través de su titular determina, decide o resuelve la manera en que se llevará a cabo esa declaración de la autoridad administrativa; una vez diseñada tal decisión, la misma debe expresarse mediante la voluntad externa que también se realiza en forma unilateral, o sea que se exterioriza en forma expresa y por lo tanto se objetiviza a través de los signos indubitables de cuya autenticidad no hay duda alguna, porque se sabe a ciencia cierta de quién proceden, los cuales pueden

⁴³ Zonobini, Guido. *Curso de Derechos Administrativo*, p. 186.

⁴⁴ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*, p. 57.

⁴⁵ Sayagués laso. Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, 203 p.

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 83.

adoptar formas diversas como son signos, luces, claves, pueden ser verbales, escritas, reuniendo en ocasiones algunas formalidades, e incluso, en casos especiales requiriendo determinadas solemnidades.

1.3.1 Elementos del acto administrativo

Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: *a)* el sujeto; *b)* la voluntad; *c)* el objeto; *d)* el motivo; *e)* el fin, y *f)* la forma. El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.⁴⁷ Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada. El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable por lo que vamos a exponerlas a continuación⁴⁸:

- a)* El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b)* El agente no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c)* No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d)* Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.⁴⁹

⁴⁷ Bielsa. *Ob cit*, p. 267.

⁴⁸ Fraga, Gabino. *Ob. cit.*, p. 272.

⁴⁹ *Idem*.

1.3.2 Invalidez e inexistencia del acto administrativo

La validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos que han sido motivo de nuestro estudio en las páginas anteriores. En el caso de falta absoluta o parcial de algunos de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.⁵⁰

A nuestro modo de ver, la inexistencia puede producirse en los siguientes casos: *a)* cuando falta la voluntad; *b)* cuando falta el objeto; *c)* cuando falta la competencia para la realización del acto, y *d)* cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.⁵¹

2. El derecho administrativo y la función jurisdiccional

2.1 La administración en general

Para adentrarnos en el análisis y estudio de lo que es el acto administrativo y su aplicación en los Procedimientos de responsabilidad administrativa, pero sobre todo para su entera comprensión, debemos entender qué es la administración, en su concepción más llana; el término administración, según la Real Academia Española proviene del latín *ad.* (Dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), lo que significa cumplimiento de una función bajo el mando de otro. La etimología nos da la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Henry Fayol, citado por Agustín Reyes Ponce en su obra *“La Administración. Teoría y práctica”*, dice que “el administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.⁵²

Según Wilburg Jiménez Castro, “la Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite

⁵⁰ *Ibidem*, p. 291.

⁵¹ *Ibidem*, p. 295.

⁵² Reyes Ponce, Agustín. *“La Administración. Teoría y práctica”*. p. 17.

establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.⁵³

La “ciencia administrativa”, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen a la sociedad, por lo que válidamente podemos afirmar que el primer elemento de la administración es la dependencia social, la cual nace de la sociabilidad natural del hombre y de las necesidades del mismo en ella.

En ese sentido, al buscar el hombre satisfacer sus necesidades en la sociedad, lo hace con la mira inmediata de lograrlo a través del mejoramiento de una serie de funciones que él solo no podría realizar, o bien que lograría más imperfectamente. De ahí que la administración busca precisamente la obtención de resultados de máxima eficiencia en la coordinación, y sólo a través de ella, se refiere a una mejor eficiencia o aprovechamiento de los recursos materiales, tales como capital, materias primas, máquinas, etc.

En sentido amplio la administración pública se define como gestión de bienes e intereses, administración pública es lo que realiza el Estado en su totalidad, pero el nombre se circunscribe y se aplica primordialmente a una de las funciones del Estado: la administrativa, realizada por el órgano ejecutivo (sentido estricto). En la administración pública el administrador (persona) gestiona siempre bienes e intereses ajenos: los de la comunidad política a la que él se limita a servir.

Según C.J.B. Bonnin, la administración es una ciencia, por los principios productores de las cosas administrativas; como arte, en cuanto a la aplicación de

⁵³ O. Da Silva, Reinaldo. “*Teorías de la Administración*”. p. 6.

los principios a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Señala que la administración es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. Por lo tanto, afirma, la ciencia administrativa debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común.⁵⁴

2.2 Administración pública y derecho administrativo

La mayor parte de la doctrina contemporánea amplía el campo del derecho administrativo al estudio objetivo de toda la actividad de tipo administrativo, sea o no realizada por órganos administrativos⁵⁵ En la actualidad, con el retorno al sistema de servicios públicos privatizados, han aumentado las razones para no utilizar aquellos criterios orgánicos como definatorios.

En consecuencia, el derecho administrativo no sólo estudia la actividad del *órgano* administración pública, sino más bien el total de la *actividad* de índole administrativa, sea que la realice el órgano administrativo o los órganos Poder Judicial o Poder Legislativo, e incluso, las personas no estatales en cuanto ejercen poderes públicos; este último es el caso de los concesionarios o licenciatarios de poderes monopólicos o exclusivos otorgados por el Estado. Para ser congruentes con el sistema constitucional deben ser interpretados restrictivamente, bajo el principio de que en la duda debe estarse a favor del usuario.

⁵⁴ Véase en línea: http://omarguerrero.org/bonnin/bonnin_espanol1834.pdf, consultado el día 20 de diciembre de 2012.

⁵⁵ García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón, Fernández. *Curso de derecho administrativo*, p. 42.

Por esas razones debemos tomar el concepto de administración pública en sentido amplio, abarcando todo órgano que ejerza función administrativa, sea él o no órgano administrativo, no será suficiente con indicar que el derecho administrativo estudia las relaciones “entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí,”⁵⁶ porque también estudia la organización interna de la administración, su estructura orgánica y funcional, los medios de la actividad administrativa y la forma que ella adopta.

2.3 Derecho Administrativo

Por todo lo señalado en párrafos anteriores, podemos definir al derecho administrativo como “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.”⁵⁷ Rama del derecho público: esto es, rama del conocimiento o una disciplina científica; dentro de la distinción entre derecho público y privado, forma parte del primero; qué estudia el ejercicio de la función administrativa: debe recordarse aquí que función administrativa es toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares merced a una potestad conferida por el Estado. Por lo tanto, el derecho administrativo estudia toda la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior.

También la actividad del Congreso que no sea materialmente legislativa y de órganos independientes (jueces) que no sea materialmente jurisdiccional, estudia asimismo la actividad de los órganos y entidades administrativas independientes;

⁵⁶ Villegas, Basavilbaso. *Derecho administrativo*, p. 77.

⁵⁷ Fraga, Gabino. *Ob. cit.*, p. 272.

igualmente corresponde al derecho administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones privadas o públicas no estatales; en tales casos, con todo, la aplicación del derecho administrativo se limita a los aspectos que constituyen aplicación o ejercicio estricto de dicha función. En tales supuestos aparece el régimen jurídico administrativo y los órganos propios de éste a través de la intervención de los entes reguladores.

Al analizar el ejercicio de la función administrativa, se estudia no sólo la actividad administrativa en sí misma, sino también quién la ejerce (organización administrativa, agentes públicos, entidades estatales, etc.), qué formas reviste (actos administrativos, reglamentos, contratos, etc.), el procedimiento que utiliza, de qué medios se sirve (dominio público y privado del Estado), en qué atribuciones se fundamenta (función policial, facultades regladas y discrecionales de la administración, etc.) y qué controles y límites tiene (recursos administrativos y judiciales, otros órganos y medios de control, responsabilidad del Estado, sus agentes y concesionarios o licenciarios, etc.).

El Derecho Administrativo tiene como parte esencial el estudio de la administración pública, ya que su objeto de estudio es la organización y funcionamiento de la administración pública, para comprender tanto a uno como a otra es necesario tener una idea acerca de lo que es el Estado, según Lawrence Krader, citado por el maestro Miguel Acosta Romero:

“La evolución del Estado como realidad social, a través de la historia, no corresponde siempre a las características que, también a través de la historia, le han señalado los autores; el estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo. “Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado actuando frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden; la historia recoge las primeras formaciones sociales

permanentes, en Egipto, cerca del año 6000 a.C; y es a partir de entonces como se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada con cierto orden y una determinada actividad y fines.”⁵⁸

Dentro del derecho administrativo y con relación al régimen de responsabilidades administrativas disciplinarias, es importante ir clarificando algunos conceptos que desde luego ayudarán al entendimiento de los actos administrativos, que sin duda constituyen uno de los principales temas dentro del derecho administrativo, debido a su importancia podríamos considerarlo como la piedra angular de esta disciplina jurídica, en virtud de que a su alrededor se mueve el sistema de la administración pública, provocando en algunas ocasiones las controversias correspondientes a lo Contencioso- Administrativo-, como consecuencia de los actos de la administración pública que afectan los derechos e intereses de los particulares. En ese entendido es importante conocer a fondo esta figura y las siguientes consideraciones:

“El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.”⁵⁹

Jorge Fernández Ruiz, señala respecto del concepto de derecho administrativo lo siguiente:

“(…) se puede afirmar que el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la Administración pública, de las relaciones

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 37.

⁵⁹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, p. 132.

de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del estado y con los particulares.”⁶⁰

2.4 El derecho administrativo y su relación con la actividad jurisdiccional

Para la presente tesis, debemos entender lo que ha quedado precisado en numerales que anteceden; esto es, que la actividad jurisdiccional trae consigo la realización de la función administrativa, en lo tocante a ciertos actos de organización interna y que atañe a su organización en relación a su potestad como ente público, de ahí que para un mejor entendimiento sea necesario definir el concepto administrativo y su relación con el órgano jurisdiccional; así las cosas la palabra jurisdicción, etimológicamente viene del latín *juris dictio*, (decir el derecho). Atendiendo a ello; el Doctor Cipriano Gómez Lara explica lo siguiente:

“Entendemos a la jurisdicción como una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.⁶¹

Por otra parte, el Doctor Fernández Ruíz la define como:

“La aplicación de la regla general, abstracta, impersonal y obligatoria (o sea, de la norma jurídica) a cada caso específico para dirimir una controversia y surge en el momento en que el poder público asume la solución de las controversias”⁶².

⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, pp. 160 y 161.

⁶¹ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, p. 122.

⁶² Fernández Ruiz, Jorge. *Ob. cit.*, p. 77.

Para García Maynez es: ‘La aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aún en contra de su voluntad’⁶³

Como se puede observar, la esencia de la función jurisdiccional radica en resolver los conflictos intersubjetivos de intereses, aplicando la norma al caso concreto, aún en contra de la voluntad de los particulares; esto con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a los gobernados, quienes tienen la obligación de acudir a los órganos jurisdiccionales a que se resuelva el derecho disputado, lo que permite que exista estado de derecho que requiere toda sociedad en aras de su bienestar. La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistente; supone generalmente dos pretensiones opuestas, las cuales son conocidas por el Juzgador a través del proceso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla a la función jurisdiccional en el artículo 94 al establecer:

“**Artículo 94.-** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”...

Los elementos del acto jurisdiccional, debemos atenderlos desde la visión de Gabino Fraga, quien señala al respecto:⁶⁴:

1.- *Declaración que se haga de la existencia de un conflicto.* Esa declaración requiere un procedimiento especial previo, en el cual hay un debate contradictorio y audiencia de pruebas y alegatos de las partes contendientes. El inicio del proceso depende de la acción que hace valer el actor ante el órgano

⁶³ García Maynez, Eduardo. *Ob. cit.*, p. 229.

⁶⁴ Fraga, Gabino. *Ob. cit.*, pp. 51 y 52.

jurisdiccional, para poner en conocimiento del juez el derecho que considera le ha sido vulnerado por otra de las partes.

2.- *La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho.* En tanto que es necesario que exista un orden en la sociedad, es por esto que se ha creado el aparato jurisdiccional; pues todos tenemos la obligación de acudir ellos para plantearle la controversia que nos agobia y respetar el artículo 17 constitucional que establece que nadie puede hacerse justicia por su propia mano.

3.- *Otra consecuencia es la de hacer respetar el derecho,* de darle estabilidad, el acto con que trate de satisfacer ese propósito debe tener el mismo carácter fijo y estable. Esa fijeza y estabilidad sólo se logra dando a la sentencia fuerza definitiva e irrevocable, presumiendo que en ella está contenida la verdad legal.

En síntesis de lo anterior, la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, a través de la sentencia; y este respeto va más allá de un simple texto escrito, pues en él se contienen los derechos que en su momento hicieron valer una o varias personas, pues el Juzgador al emitir su fallo, debe haber analizado un panorama amplio sobre las pretensiones que le fueron planteadas; y no basar su resolutorio en meras manifestaciones de las partes, sino que éstas deben ir avaladas con las pruebas que en su momento se ofrezcan; el juzgador debe en todo momento garantizar que lo contenido de su sentencia sea justo y equitativo entre los justiciables que en él han confiado, pues la sentencia tiene la categoría de verdad legal lo que obliga que la misma sea acatada y cumplida, mediante los mecanismos que a propia ley establece.

3. La responsabilidad administrativa y su diferenciación con otros tipos de responsabilidad

Cabe precisar que el término responsabilidad según el diccionario de la Real Academia⁶⁵ es “la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra, a consecuencia de un delito, de una culpa o de una causa legal”; en Derecho. “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”

En este sentido desde dos posturas encontradas la responsabilidad podría verse desde un dualismo jurídico, es decir desde un punto de vista civil o penal, esto en atención a lo que la historia del derecho imprimió en esa división añeja; en lo tocante a lo civil esa noción será equivale en el fondo, a lo que se puede llamar como cumplimiento indirecto de una obligación, es decir significa la posición de quien no ha cumplido la obligación, sin que pueda ser constreñido a cumplirla en especie y que por ello es condenado al pago de los daños y perjuicios; en el derecho penal “el antiguo Derecho concedió escasa importancia al elemento subjetivo del delito; la corriente en aquellos remotos tiempos es que para la imposición de la pena se tome en cuenta el daño causado, prescindiendo de su causalidad espiritual.”⁶⁶ Desde este posicionamiento se aprecia y se aclara que para la teoría del delito el término responsabilidad queda hecho a un lado, por lo que desde su acepción jurídica la responsabilidad es un asunto civil, pues en el caso de quererlo adaptar al derecho penal entraremos en la noción de que la responsabilidad es sustituida por culpabilidad.

Para el caso particular, es necesario encontrar dónde converge el eslabón de la actividad jurisdiccional y la actividad administrativa, pero encaminada en la definición que puede generarse cuando un miembro de ese órgano jurisdiccional comete alguna falta o incumple una obligación, en ese sentido el hilo conductor

⁶⁵ *Diccionario de la Real Academia Española*. T. II p. 324.

⁶⁶ Cuello Calón, Eugenio. *Derecho Penal*, p. 19.

lo es la Responsabilidad, la cual para su estudio se subdividirá en términos de lo que hoy la Ley de Responsabilidades del Estado contempla, pero que se define para su mejor entendimiento, este hilo conductor dará necesariamente en uno de los conceptos torales para el estudio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, esto es la responsabilidad administrativa.

Un principio general del derecho es que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo; esta obligación de reparar el daño puede tener distinta naturaleza y sujetos diversos a quienes se debe reparar dependiendo si se trata, como se dijo de una responsabilidad civil o penal; sin embargo, por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, la responsabilidad que tienen quienes se desempeñan en él es de tal envergadura que ha dado lugar a una forma de responsabilidad distinta a las tradicionales.

“Este tipo de responsabilidad surge de la facultad que la ley acuerda a la Administración para ejercer sobre sus agentes el poder disciplinario. No es sólo inherente a la organización pública, sino también de la privada: es de la esencia de toda empresa o ente, puesto que no puede darse el supuesto de tales entes sin el señorío de sus directores para conservar la disciplina en la organización. Dentro del ámbito que tratamos, el poder disciplinario se manifiesta mediante sanciones de orden correctivas o expulsivas. Se diferencian de las sanciones penales porque la autoridad que las aplica, la sanción y sus efectos son independientes y pueden superponerse conjuntamente.”⁶⁷

Así las cosas, la responsabilidad administrativa de los agentes que prestan su servicio en el órgano jurisdiccional, surge como consecuencia de un actuar que contraviene una disposición que enuncia las obligaciones que deben seguirse para desempeñar un servicio público adecuado, por ello se diferencia esa responsabilidad de las penales y civiles a que también está sujeto. Por una parte, la responsabilidad civil del servidor público se traduce en la obligación de reparar

⁶⁷ Picone, Francisco Humberto. “Funcionarios Públicos”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T IX, p. 34.

el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada, a diferencia de la penal, en la que responde frente a la sociedad representada por el Estado. De manera que un mismo hecho puede dar lugar a responsabilidad de distinto orden; “pero la responsabilidad penal siempre será subjetiva, como se dice muy comúnmente: delinquen las personas, no las instituciones, puesto que las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio”⁶⁸. Por su parte, los actos u omisiones de los servidores públicos que vayan en demérito de la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, darán lugar a responsabilidad administrativa, la cual, como hemos venido señalando en cada uno de los ámbitos de responsabilidad hasta ahora explicados, es independiente respecto de cualquier otro tipo de responsabilidad; expliquemos mejor:

Hoy existe una tendencia académica que parece haber tenido eco en las legislaturas respecto a que el Estado debe ser solidariamente responsable respecto a los daños y perjuicios ocasionados por sus funcionarios, en todos los casos, no sólo cuando estos actúen dolosamente. Por lo tanto, al hablar de responsabilidad administrativa sólo se hace referencia a la responsabilidad civil de las personas públicas.⁶⁹ Conforme a esta idea, se considera que un servidor público de cualquier órgano, pero en lo específico del Poder Judicial del Estado de México, debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

Nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados

⁶⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la función pública*, p. 33.

⁶⁹ Rodríguez R., Libardo. *Derecho Administrativo General*, p. 369.

y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de *honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia* en el servicio público. La existencia de sistemas de control y fiscalización de la administración pública son indispensables para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

A continuación se muestran una serie de diferencias existentes con otros tipos de responsabilidades, que si bien pueden conjuntamente con la responsabilidad administrativa, no implica que unas y otras sean condición *sine qua non* para que no puedan subsistir en lo particular de forma individual⁷⁰:

3.1 Responsabilidad penal

Existe responsabilidad penal cuando el agente público incurre en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza. Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme dispongan el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión. Aunque, en algunos casos, se requiera previamente que la Cámara de diputados, por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculpado.

Esta responsabilidad es la que abarca casi todo el Título Séptimo de la Constitución Local, refiriéndose al caso de que los servidores públicos incurran en algún delito, por lo que será perseguida y sancionada en términos del Código Penal y Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, a ella están expuestos todos y cada uno de los servidores públicos de cualquier nivel, grado o jerarquía.

⁷⁰ Picone, Francisco Humberto. *Ob cit.*, pp. 35-37.

Tratándose de altos servidores públicos, es decir, de los que se mencionan en el artículo 131 de la Constitución del Estado de México, antes de ser puestos a disposición del Ministerio Público del fuero común y ser consignados ante el Juez Penal competente deben ser desaforados de su investidura.

3.2 Responsabilidad civil

Por otra parte, la responsabilidad civil se da por causar daños y perjuicios, que puedan ser cuantificables en dinero. En efecto, cuando se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se estará en presencia de una responsabilidad civil. Dicha demanda no requerirá declaración de procedencia o desafuero y se regirá por los principios del derecho común. El sistema de regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra contenido, esencialmente en los Códigos Civiles, ya sea Federal o en nuestro caso el Código Civil vigente en la Entidad.

En la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos para el Estado y Municipios vigente, los artículos correspondientes a la indemnización de reparación del daño están derogados; sin embargo, eso no quiere decir que el particular no pueda hacer efectivos los daños que un servidor público judicial en el ejercicio de sus funciones le cause, porque el Código Civil del Estado de México en sus artículos 7.161 al 7.178 regulan esta responsabilidad patrimonial y en especial el artículo 7.172 dispone:

“**Artículo 7.172.** El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

3.3 Responsabilidad política o constitucional

Ahora bien, se estará en presencia de responsabilidad política cuando, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho. Las sanciones se impondrán mediante juicio político y consistirán en la destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole. Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculcado.

La responsabilidad política en el ámbito de la constitución local, está regulada por el artículos 133; y tal y como se desprende del artículo 6 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es procedente por actos y omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado y de su buen despacho; además en la misma ley, se indica que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; el ataque de las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado; así como a la organización política y administrativa de los Municipios; las violaciones graves a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución Local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave y las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

3.4. Responsabilidad laboral

Respecto a la responsabilidad laboral, consideramos que se incurre en ésta, por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación patrón trabajador, es decir de las derivadas de la prestación de servicios personales de forma subordinada. Por lo que no podrá demandarse ninguna acción en la vía laboral cuando se trate de responsabilidad administrativa.

La diferenciación de la falta, en este caso, es imprescindible para determinar el ordenamiento que debe ser aplicado, la competencia y la vía correcta para ejercitar derechos, así como los criterios para la aplicación de sanciones y los recursos. Cabe mencionar que se ha establecido en jurisprudencia firme un solo caso de excepción respecto a la naturaleza de la relación de trabajo que tiene que ver no con la falta, sino con lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de delito, que puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez Penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede válidamente exigirse sin vinculación con aquella.

Las sanciones administrativas previstas para este tipo de infracciones son la suspensión o la destitución del puesto, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, la amonestación pública o privada de los servidores públicos y sanciones económicas. Los medios de defensa contra las resoluciones administrativas que se dicten contra el servidor público que resulte responsable por la comisión de alguna de las conductas establecidas en la ley que dan lugar a responsabilidad administrativa, que en

teoría deberían ser el recurso de revocación o impugnar ante el Tribunal correspondiente dicha resolución, cabe señalar desde este momento que el régimen de responsabilidades de los servidores del Poder Judicial del Estado de México no acepta ningún tipo de recurso.

4. Supletoriedad del derecho administrativo con respecto a la responsabilidad administrativa

La supletoriedad procesal se refiere a la carencia de alguna disposición que regule cierto hecho o procedimiento en un cuerpo normativo. Es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. “Las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones”⁷¹

En sus orígenes y en concreto en materia federal, en la antigua Ley que regulaba a los *funcionarios* públicos se establecía la supletoriedad de Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, como se adujo en el capítulo I, al expedir la ley de 1982, el procedimiento contenido en éste, resultaba muy largo y complejo y toda vez que la finalidad de la Ley era, como lo sigue siendo, procurar el correcto desempeño del servicio público y sobre todo evitar la corrupción, pues el cumplimiento de este objetivo se entorpecía. En consecuencia, con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982) se modificó el régimen supletorio, incorporando en su artículo 45 al Código Federal de Procedimientos Penales como ordenamiento supletorio en todas las cuestiones relativas a procedimiento y apreciación de pruebas, señalando, además que, en lo conducente, serían aplicables las normas del Código Penal.

⁷¹ González Oropeza, Manuel. “Ley Supletoria”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. T.III, p. 183.

La expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002, artículo 47), modificó el ordenamiento supletorio, estableciendo que, para los efectos de esa ley lo será el Código Federal de Procedimientos Civiles. La supletoriedad, es necesaria, entonces, para llenar los vacíos de la ley en materia de procedimiento y apreciación de pruebas. Puede verse que contrario al derecho penal, el procedimiento civil es un procedimiento dispositivo, donde las partes establecen las reglas, entre otras, la interposición o no de recursos y, estando en tránsito el pleito, lo pueden dar por terminado en cualquier momento.

Por tanto, no puede equipararse un procedimiento penal con un procedimiento civil, y señalar que las ventajas o inconveniencias de uno u otro sean determinantes en la resolución de los asuntos, pues como señalábamos al inicio de este trabajo: la responsabilidad administrativa es la responsabilidad civil de las personas en su actuación pública, de ahí la incorporación del la nominación responsabilidad. Lo anterior, pudiera dar lugar a pensar que la supletoriedad establecida en la nueva ley a favor del Código Federal de Procedimientos Civiles, obstaculiza la defensa del servidor público y, por otra parte, entorpece la aplicación de procedimientos y sanciones para efectos de prevenir actos corruptos y sus respectivas correcciones. Sin embargo, lo anterior es aparente, puesto que, si bien es cierto existen diferencias entre ambos procedimientos que los hacen tener características diversas, ello no significa que alguno de los códigos en cuestión tenga más ventajas o inconveniencias respecto del otro, ya que su naturaleza es distinta.

En el Poder Judicial del Estado de México, la supletoriedad, se realiza conforme a lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su artículo 91 que a la letra señala:

“**Artículo 91.-** En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los Títulos Tercero y Cuarto de esta ley, son aplicables, en lo conducente, supletoriamente, las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.”

Adelantando un poco de lo que se verá en el capítulo siguiente, pero sin dejar a un lado para la aclaración de este tema con respecto a supletoriedad que ocupa el Poder Judicial del Estado de México, con respecto al Procedimiento Administrativo Disciplinario, debe decirse que el contenido de la misma se encuentra inmersa en el artículo 62 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura, que faculta a la Ley Orgánica de la Institución y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para lo tocante al catalogo de sanciones disciplinarias por las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos, con ello se abre la puerta al aludido artículo 91 de la ley de Responsabilidades, pues al facultar a la mencionada ley en lo tocante a sanciones que se encuentran incluidas en los Títulos Tercero y Cuarto, se faculta al Código Administrativo para ser quien actúe supletoriamente en lo que respecta a la sustanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

5. Servicio Público

La función pública es la actividad de los órganos públicos del Estado, en sus tres ámbitos de actuación; en tanto el servicio público desde el punto de vista del derecho administrativo, se inclina desde una concepción tradicional en su significado hacia dos acepciones en cuanto al vocablo, por un lado, atendiendo a la naturaleza del propio derecho administrativo, el servicio público se encamina, en lo general, a la satisfacción de intereses de carácter colectivo como la justicia, el transporte, la salud entre otros; en lo subsiguiente, se abordarán los conceptos relacionados con el servicio público pero en su segunda acepción, esto es el servicio público materializado en la actividad

realizada por el sujeto o agente público que realiza esa función o servicio público, en donde desde luego se abarcará el concepto de servidor público y específicamente en aquellos que intervienen en la administración de justicia. Además, que su entendimiento nos dará la pauta para saber en qué casos se relaciona la función jurisdiccional con el servicio público, pero sobre todo sus implicaciones en el ámbito de las responsabilidades administrativas.

No obstante lo anterior, veamos la evolución del concepto para clarificarlo y encausarlo a los fines que esta investigación persigue. Así las cosas se puede definir al servicio público como León Duguit lo concibe:

“Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.⁷²

Definición propuesta por Jorge Fernández Ruiz:

“Se entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, o bien mediante un beneficio discriminado a toda persona”.⁷³

Por su parte Andrés Serra Rojas lo define como:

“Toda actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la

⁷² Douguit, Leon. *Las Transformaciones del Derecho Público*, pp. 106 y 107.

⁷³ Fernández Ruiz, Jorge. *Ob. cit.*, p. 119.

satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”⁷⁴

Desde la acepción del un punto de vista de la satisfacción de intereses de carácter colectivo el servicio público, por tanto, es la actividad organizada, permanente y continua que realizan los órganos del Estado que se realiza conforme a lo que las leyes o reglamentos vigentes estipulan, con fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

En esa segunda acepción que se menciona al inicio de este apartado, esto es el servicio materializado en la actividad realizada por el sujeto o agente público que realiza esa función o servicio, a la cual podemos entender como la función pública “temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona que se encuentra al servicio de una entidad del Estado, para el servicio de la comunidad”.⁷⁵

Dos son las expresiones del servicio público⁷⁶:

Primera: Se expresa como fin o razón de ser del Estado. Es decir, la función del Estado es generar las mejores condiciones materiales y asegurar que las relaciones en la sociedad sean armónicas para lograr el bienestar de la población. Y precisamente para lograr estos objetivos, existen los servidores públicos.

Segunda: La función pública también se expresa como la realización de la planeación o los objetivos de una Institución Pública, estos planes y

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, p. 110.

⁷⁵ Serpa Arana, Ana Cecilia y Carlo Mario Velarde Bazán. *Rol del funcionario Público*, p 3.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 4.

objetivos son realizados por los servidores públicos designados para los distintos cargos en la Institución. La administración pública es el motor que pone en marcha la actividad de los órganos del Estado. A través de personas físicas, los cuales desarrollan múltiples actividades en beneficio de la población. Con el paso del tiempo la actividad administrativa del Estado ha ido creciendo y haciéndose cada vez más compleja, diversa y especializada.

Este aparato administrativo requiere de un personal capacitado y las personas que realizan estas funciones públicas tienen como tarea el contribuir con su responsabilidad, talento y dedicación a la buena marcha de los asuntos y servicios públicos, y así lograr que el Estado brinde el servicio y las condiciones adecuadas para que los ciudadanos puedan alcanzar bienestar. Por lo tanto es necesario que se haga una correcta elección del personal que tendrá a su cargo esta administración, exigiéndole condiciones de capacidad, moralidad y honestidad; sin embargo esta actividad tiene que ser remunerada acorde con el encargo que se les encomienda. Un elemento central para el correcto desarrollo de los objetivos que se busca a través de la función pública es una adecuada gestión de los recursos.

Aunque será motivo de un apartado específico debe decirse con respecto al servicio público, que una de las cuestiones *sine qua non* que hoy en día es exigible para todos los que esperan ingresar en la filas del servicio público y en concreto a las del Poder Judicial, lo es la realización de la función ética de la función pública, asumiendo sus funciones no sólo limitados por un fin coaccionante, sino en el entendido que el servicio encomendado deviene no en el ánimo de asumir el obedecimiento de una norma positiva, sino que implica un profundo reconocimiento de las raíces éticas, que se convierten en el motor para el

funcionamiento de todo servidor público. En ese entendido debemos resaltar algunos deberes del servicio público⁷⁷:

- a) **Neutralidad:** Debe actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones, demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones.
- b) **Transparencia:** Debe ejecutar los actos del servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.
- c) **Discreción:** Debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública.
- d) **Ejercicio adecuado del cargo:** Con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones el servidor público no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos u otras personas.
- e) **Uso adecuado de los bienes del estado:** Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso,

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 5-10.

derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados.

- f) **Responsabilidad:** todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

Los servidores y funcionarios públicos deben desempeñar sus funciones con prudencia, integridad, honestidad, decencia, seriedad, moralidad, ecuanimidad y rectitud, actuando con honradez tanto en ejercicio de su cargo como en el uso de los recursos institucionales que le son confiados por razón de su función. Repudiando, combatiendo y denunciando toda forma de corrupción. Siendo justo, cuidadoso, respetuoso, amable considerado en su relación con la ciudadanía y sus compañeros. Comunicando inmediatamente a sus superiores cualquier acto contrario a la ley, así como rechazando las presiones de superiores jerárquicos, contratantes, interesados o cualquiera que desee obtener favores, ventajas o beneficios indebidos mediante acciones irregulares, ilegales o inmorales.

En el Poder Judicial del Estado de México se establecen las características necesarias para formar parte del Servicio Público Judicial mismas que podemos enunciar de la siguiente manera⁷⁸:

⁷⁸ *Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México*, en http://www.pjedomex.gob.mx/Documentos-Generales/transparencia/MarcoJurNor/31_Codigo_de_Etica.pdf. Visto el día 22 de diciembre de 2012.

1. **Honradez:** su actuar debe ser con probidad, rectitud, honorabilidad e integridad, sin pretender obtener provecho o ventaja para sí o terceros, con motivo de sus funciones.
2. **Lealtad:** debe apegarse a los objetivos institucionales procurando el bien colectivo y de las partes conforme a su derecho, observando los fines del proceso y de la administración de justicia.
3. **Eficiencia:** es decir llevar a cabo con atingencia las tareas de su competencia.
4. **Excelencia:** para poder perfeccionarse de manera integral y permanente en el ejercicio de su función, con el fin de desarrollar con calidad las actividades a su cargo.
5. **Tolerancia:** en tanto que debe actuar con respeto, consideración, comprensión y paciencia hacia las personas con quienes tenga relación en el desempeño de sus funciones.
6. **Compañerismo:** el trato con sus compañeros debe ser respetuoso, amable y cordial a sus superiores, pares y subalternos, buscando la armonía y colaboración eficiente y equitativa en su entorno laboral.
7. **Capacitación:** actualizarse de manera continua, con objeto de elevar la calidad de las actividades que le corresponde desempeñar.
8. **Colaboración:** traducido en participar con disposición en las actividades que competen a sus funciones, y en aquellas que, no siendo

propias de su cargo, resulten necesarias para superar las contingencias del servicio.

9. **Confidencialidad:** el servidor judicial tiene como obligación no difundir información confidencial o reservada, ni utilizar en beneficio propio, de terceros o para fines ajenos al servicio, información que no esté destinada para su difusión conforme a la normatividad aplicable.

10. **Obediencia:** entendida como acatar las órdenes de su superior jerárquico que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad manifiesta.

11. **Puntualidad:** para cumplir con el horario establecido para el desempeño de sus actividades.

12. **Responsabilidad:** a fin de poner cuidado y atención en los actos a su cargo, considerando los antecedentes, motivos y consecuencias de los mismos, actuando con profesionalismo y dedicación.

13. **Racionalidad:** para utilizar de manera adecuada los bienes y recursos asignados para el desempeño de sus funciones, y no emplearlos para fines particulares o propósitos distintos a la función.

14. **Optimización:** abstenerse de emplear el tiempo oficial de labores, propio o de otros, en actividades ajenas al servicio.

5.1 Elementos del Servicio Público⁷⁹

⁷⁹ Serra Rojas. *Ob cit*, p. 113.

Entre los elementos que destacados y que será útil su enunciación para este trabajo están:

- **Generalidad.** Es que todos los habitantes tienen derecho de hacer uso de los servicios públicos, de las dependencias e instituciones de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo a su forma, condiciones y limitaciones del mismo.
- **Uniformidad o igualdad.** Todos los habitantes tienen derecho a recibir la atención por parte de las instituciones y dependencias en igualdad de condiciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley.
- **Continuidad.** El servicio se presta de forma continua, siempre y cuando no haya manifestación expresa que pueda ser interrumpirlo.
- **Regularidad.** El servicio se realiza de acuerdo a las condiciones establecidas en la ley, esto es, debe manejarse conforme al marco jurídico aplicable.
- **Obligatoriedad.** Es el deber jurídico que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.
- **Persistencia.** Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivas persistentes, el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.
- **Gratuidad del Servicio.** El servicio debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha ido transformando por el elevado mantenimiento del servicio.

Continuando con lo que expone el Doctor Andrés Serra Rojas, es importante señalar que la satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia *el orden público y la utilidad pública*; refiriéndose al orden público indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y

seguro desenvolvimiento de los grupos humanos; y la utilidad pública, atendiendo a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de los individuos.

En relación con lo anteriormente expuesto, la función jurisdiccional ejercida a través de los servidores judiciales debe ser considerada efectivamente como un servicio, del cual no puede prescindir la sociedad, ya que es socialmente necesaria la administración de justicia; refuerza lo anterior de que es un servicio público el principio de gratuidad, que es en sí mismo una obligación *sine qua non*, enmarcado por el artículo 17 de la Constitución Política para los Estado Unidos Mexicanos.

Aunque, aquella función pública podría diferir del concepto de servicio público, en cuanto que aquélla es una manifestación superior de la actividad del Estado; y el servicio público, se limita a una actividad administrativa; sin embargo no debe existir duda de que la actividad jurisdiccional, doctrinalmente, es un servicio público pues posee cada una de las características que fueran enunciadas con anterioridad y por así determinarlo el marco normativo aplicable, que en su caso quedará analizado en el Capítulo III, no obstante se puede decir que no hay duda en cuanto a considerar la actividad jurisdiccional como un servicio público y al integrante de este órgano del Estado como un servidor que para el caso de la organización administrativa interna y en concreto para la substanciación de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, se le denomina servidor judicial.

5.2 El servicio público y su relación con la ética

En este orden de ideas, el servicio desde una concepción ética se convierte en una condición relacionada intrínsecamente con la actividad que prestan los servidores públicos en especial, el que brindan los servidores judiciales, que a su vez tiene íntima relación con la vocación, es decir, debe sentirse llamado a desempeñar esta actividad o profesión, además, tener aptitudes y deseos de servir a la comunidad; situación que en el transcurso del tiempo se ha convertido más en una actividad que en una vocación, lo que ha convertido al ejercicio del servicio público judicial en una mera rutina sin trascendencia alguna, al respecto, es necesario resaltar lo que dice Aristóteles:

“En la justicia está toda virtud en compendio. En ella en grado inminente la virtud perfecta, porque es el ejercicio de la virtud perfecta, Es perfecta porque el que la posee puede practicar la virtud con relación a otro, y no sólo para sí mismo, porque muchos pueden practicar sus asuntos pero no en sus relaciones con otro”⁸⁰.

Entonces, el servicio público que se preste en los Juzgados y en las demás áreas administrativas, en teoría debería ser ejercido por personas que se sientan el llamado para desempeñar esta profesión hacia los demás; lo que permitirá que su actividad se les facilite, porque si a una persona le satisface su trabajo, lo lleva a cabo con gusto y creatividad, lo disfruta y se siente contento al realizarlo.

El verdadero profesional, es el que disfruta de esa seguridad de aplicar sus conocimientos e igualmente aprovecha su actividad para poner en práctica los principios éticos que lo distinguen, pues prestar un servicio público en favor de una persona, implica que lo necesita y debe tomar en cuenta que su función es de servicio y no una función para aprovecharse y sacar provecho económico o del estado de necesidad de las personas y beneficiarse con ello.

⁸⁰ Aristóteles. *Ética Nicomaquea*, pp. 235-241.

Por lo que considera correcta la apreciación que realiza el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, pues estima que el ejercicio de la actividad del jurista, responde a una necesidad, pues proporciona tranquilidad y certeza a los ciudadanos. Es por ello que para el desarrollo de esta actividad se requiere tener vocación, conocimientos teóricos, el arte de hacer bien las cosas, la ética y su realización.⁸¹

10. Servidor Público

El servicio público se desarrolla por el elemento humano, por tal razón, se abordará el concepto de servidor público, de manera general para después concretarse a los encargados de la función judicial. En esa tesitura el Estado, para realizar sus funciones requiere de personas físicas que formen parte de él y exterioricen su voluntad; a estas personas se les conoce normalmente como servidores públicos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Capítulo Cuarto denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, los define de la siguiente manera:

“**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Por su parte la Constitución para el Estado de México en su artículo 130 dispone:

⁸¹ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. *Deontología Jurídica*, p. 54.

“**Artículo 130.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.”

Asimismo la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala:

“**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende:

- I. Por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo...;”

Bernardo Pérez Fernández del Castillo citando a Narciso Sánchez Gómez, nos dice que el servidor público es “La persona física, que desempeña una trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales”.⁸²

Entonces tenemos que el servidor público es toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración de los órganos del Estado, que está sometido a un orden jurídico. Algunos autores como García Oviedo y Martínez Useros, hacen la distinción entre funcionarios, diciendo que es todo empleado que se incorpora voluntariamente al órgano del Estado; y el empleado, que es el que se incorpora ejerciendo la función encomendada con el objeto de las actividades de su vida; sin embargo, hoy día aunque la doctrina haga estas diferencias, en la práctica se les denomina servidores públicos a toda persona que labora en un órgano dependiente del

⁸² *Ibidem*, p. 127.

Estado y con sus servicios auxilia a quienes quieren ejercer determinados derechos o bien para cumplir con obligaciones; aunque, independientemente de las dos diferencias anotadas con anterioridad; desde esta perspectiva, el servidor público debe reunir en él los dos elementos anotados, es decir, incorporarse voluntariamente al órgano del Estado porque al realizar su actividad no debe considerarla como una obligación, sino como una satisfacción y en especial en el ámbito judicial al contribuir en la administración de justicia; y por otra parte, hacer de su función el objeto de su vida, para que de esta manera se concentre en su actividad y trate con el paso del tiempo ir adquiriendo experiencia, sin olvidar, que debe ir actualizándose en su materia, pues, en el caso del servidor judicial puede suceder lo que nos dice Víctor Manuel Pérez Valera:

“El fantasma de la antigua escuela de la exégesis sigue recorriendo nuestro país, cuando el abogado o el Juez faltos de creatividad se esclavizan con una actitud rígida a la letra muerta de la ley de manera rutinaria, sin esforzarse por extraer del derecho su vida y riqueza que conduzcan a lo justo”.⁸³

10.1 Funcionarios, empleados, agentes o servidores públicos

Como puede observarse en el párrafo anterior, existe todavía, para muchos, confusión entre estos cuatro términos, pues en la actualidad se siguen usando de forma indistinta, en tanto que el término servidor público fue adoptado en el marco positivo vigente y eso propició la obligatoriedad de su uso, sin embargo los términos han transitado y formado parte del léxico administrativo que conlleva una evolución, si bien no filológica, si en los términos lingüísticos y gramaticales de su uso en determinado país o región; lo cierto es que en ese quehacer semántico podemos entender los alcances que hoy día tiene el concepto de servidor público y en nuestro caso el de servidor judicial, cuya

⁸³ Pérez Valera, Víctor Manuel. *Deontología Jurídica*, p. 128.

estructura por la realización de la actividades se diversifica, haciendo que este concepto general encuentre los alcances legales.

La expresión *funcionario* se remonta al siglo XIX, y que un siglo antes todavía refería meramente al servicio real: entonces, el vocablo *Beamter* era la denominación que se daba a un arrendatario de los dominios reales y que ejercía al mismo tiempo poderes de autoridad. *Son funcionarios*, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las tareas económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.⁸⁴

Son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública. En ese sentido los agentes públicos están sometidos a un régimen derogatorio de derecho común, lo cual suscita para la administración pública obligaciones y derechos particulares. Sin embargo, debemos especificar que en atención a lo vertido con anterioridad no todos los agentes públicos son funcionarios. “El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos”⁸⁵.

El *funcionario* en Alemania y Francia, en cuanto a su conceptualización es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil* (*civil servant*). El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es

⁸⁴ Debbasch, Charles. *Ciencia administrativa: administración pública*, pp. 331-333.

⁸⁵ Guerrero, Omar, *ob. cit.*, p. 163.

indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, no supera de ningún modo las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican, a falta de una mejor denominación, como servidores públicos. El servidor público, en suma: es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata, pues, de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragan, por ejemplo la independencia del Poder Judicial. Al efecto, el proceso de formación de estas personas es especial, se realiza en escuelas propias, para el caso específico la Escuela Judicial del Poder Judicial del Estado de México, en donde se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza la idiosincrasia separatista de los trabajadores del órgano judicial.

Brevemente hablando, el servicio público requiere una formación cuya naturaleza es un desempeño fundado en el interés del Estado y, por lo tanto, fiel

a su razón: la *razón de Estado*. Al mismo tiempo, está determinado por una tecnicidad que reclama ilustración y el uso de los procedimientos “científicos”, que en este sentido lo serían procedimientos técnicos, pues su función es reiterada y se convierte en una constante repetición en donde se ejercitan los mismos conocimientos sobre similares circunstancias, hasta que pasado el tiempo se logra ser perito en la materia, por el dominio que se tiene sobre el tema. Por ello cabe aclarar que esa pericia, puede ser entendida como el cúmulo de capacidades sustentadas en el desarrollo de habilidades, cuyo nutriente sólo puede ser provisto por una preparación donde predomina la carrera a ser ejercitada, acompañada en ocasiones con la compañía del rigor académico. Sin embargo, tal formación no obedece a requisitos abstractos, sino a sucesos históricos cuya esencia es la incorporación del conocimiento en forma de tecnología de Gobierno.

En realidad, la toma de conciencia de las limitaciones del aprendizaje empírico acepte una sana crítica, pues se pensaba que la práctica sin principios era un hábito que mezclaba aciertos y desaciertos. Como lo explicaba un autor anónimo, "sin estos fundamentos, la práctica será un ejercicio incapaz de producir ciencia e ilustrar el entendimiento".⁸⁶ Este problema era de suyo complejo, pues el hecho de que un servidor público no hubiera pasado por las universidades y los únicos libros que abriera fuera los que tuvo que copiar, difícilmente se prepararía para entender una consulta llena de doctrina, un proyecto difícil y compuesto de sutiles pensamientos, y una resolución grave que contiene más espíritu que palabras. Tal es la naturaleza, en muchas ocasiones del contenido de los expedientes que se ventilan en el Poder Judicial, consumidos por una técnica propia que permea hasta en el litigante en el uso de términos legales y gramaticales, pero que en muchas ocasiones se encuentra desprovisto de la eficacia necesaria para clarificar un asunto, que se refleja en no dictar las

⁸⁶ Anónimo. *Memoria sobre las secretarías del Despacho*, ob. cit., p. 160.

resoluciones desde los acuerdos hasta las sentencias. Lo mismo ocurre en los expedientes “administrativos” disciplinarios que en gran parte están consumidos por la técnica que durante veintiún años se ha conformado, que en ocasiones es más un trámite que una verdadera composición técnica jurídica. En cuestión de la técnica judicial es aplicable la frase popular: “no es lo mismo escribir que entender lo que se escribe.”

6.2 La pericia administrativa y la técnica jurídica del Poder Judicial del Estado de México

La facultad pericial era conocida como *destreza* a mediados del siglo XVIII; un autor anónimo decía que "las palabras oficiales, en los que son de secretarías, quiere decir (a consideración de esta investigación) hombres diestros; esto es, que sepan desempeñar con acierto una obligación que les constituye un empleo...";⁸⁷ Un tardío manuscrito pedagógico recoge la esencia de la destreza como sinónimo de pericia, cuando explica que "consiste en poseer su ciencia". Este dominio no es privativo de las secretarías, sin embargo ahondando en el tema, cada una tiene su ciencia peculiar que dirige y maneja su propia "universalidad", diría Shelling con su propia “mismidad”; la pericia resume eso que llaman "la ciencia de gobernar bien". La pericia, según el anónimo autor, está integrada por la *teoría*, la *práctica*, la *cantela* y la *precaución*. La *teoría* consiste en el conjunto de disposiciones legales que rigen el negocio del ramo respectivo; la *práctica* se constituye por los métodos, las maneras y el mecanismo con que se ejecuta lo mandado; la *cantela* es la penetración de lo que sagazmente se procura descubrir; y la *precaución* es el don de la previsión y oportunidad en la resolución, antes de comunicar y sancionar los mandatos.

6.3 Características del servidor público

⁸⁷ Prado y Rozas, Antonio. *Reglas para los oficiales de las secretarías y catálogo de los secretarios del despacho, y del consejo de Estado*, p.26.

Algunas de las características éticas que debe tener el servidor público, según el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, son las siguientes:⁸⁸:

1. **Vocación.**- Que como ya se mencionó, el servidor público debe tener aptitudes y deseos de servicio a la comunidad.
2. **Carácter Humanístico.** El servicio público debe ser una función que resuelve necesidades humanas de seguridad, sea ésta jurídica, económica, política o militar, de vivienda o de justicia, por medio de sentencias, leyes reglamentaciones adecuadas, servicios eficaces realizados por la administración pública, en la actividad del servidor público, siempre satisface necesidades generales individuales.
3. **Continuidad y permanencia.** En el servicio público es importante, especialmente en algunas actividades de carácter técnico, las cuales requieren de un conocimiento profundo y de una práctica constante.
4. **Espíritu creativo.** Cuando existe seguridad y permanencia en un empleo cargo o comisión, el servidor público se desarrolla plenamente en su función; utiliza su creatividad e imaginación para ser eficaz y eficiente. La creatividad es lo contrario a la rutina, esto es, idear nuevos métodos para hacer más ágil y sencilla su labor.
5. **Tradicición.** Los jueces, los legisladores, se sienten parte de un gremio pletórico de tradiciones y héroes. Sucede algo similar con los servidores judiciales, pues es una actividad que tradicionalmente

⁸⁸ Pérez Fernandez del Castillo, Bernardo. *Ob. cit.*, pp. 129 y 130.

6. ***Nivel profesional:*** para desempeñar una función pública es necesario que el servidor público obtenga conocimientos básicos y se actualice constantemente en los aspectos técnicos básicos y científicos.

Todas estas características, son necesarias para aquellas personas que se encuentran dentro del servicio público, sobre todo aquellas que forman parte o incluso deberían de ser una condición indispensable para formar parte del Poder Judicial del Estado de México, en cuanto al desempeño de la función que brinda a las personas que necesitan sus servicios. Por otro lado, es importante mencionar que el individuo en relación al Estado tiene diferentes *status*, entre los que se identifica un estado general de sujeción, que tiene por el solo hecho de formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes; cuando, dicho individuo presta sus servicios en los órganos del Estado o pertenece a algún órgano dependiente del mismo; además, tiene un estado especial de sujeción como servidor público; pues su actuación además de reunir las característica anotadas; así como, la imparcialidad, capacidad y honestidad, debe estar apegada a los lineamientos establecidos en un marco normativo específico, ya que de no hacerlo así es sujeto a las sanciones, que para los alcances del servicio público en cuanto a las deficiencias en su empleo, cargo o comisión que no produzcan daños a los justiciables lo serán sanciones “administrativas” disciplinarias derivada de la comisión de las llamadas delitos oficiales o faltas y las violaciones a las obligaciones y a las obligaciones de carácter general; sin menoscabo, como ha quedado precisado, en el apartado correspondiente de las sanciones, penales, civiles, políticas o laborales que con motivo de ese encargo propicien.

6.5 Incorporación al servicio público

Para el caso que nos ocupa, el presente estudio se irá centrando en la definición de los servidores públicos, pero incorporando en esa definición a los servidores

públicos judiciales, en ese sentido es necesario que exista un vínculo entre éste y el Poder Judicial del Estado de México, como acto originario de la relación de servicio, a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato o elección sobre un mismo objeto que lo es la administración de justicia; de acuerdo a lo que corresponda en cuanto a la asignación de funciones, como un acto de voluntad que implique aceptación, de esta manera, una persona se incorpora a un órgano público. Consecuentemente y en razón al otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él, y por lo tanto sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su *status*.

6.4.1. Designación

La designación se manifiesta como acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto un conjunto de facultades que le brinda derechos y obligaciones. Este acto se puede dar por distintos medios y procedimientos que van, en el caso de países como Estado Unidos de Norteamérica, desde la elección, mediante la que los electores previamente calificados expresan su voluntad de designación a favor de individuos que fueron calificados como elegibles para el cargo; en el Poder Judicial esta elección se realiza no mediante el voto directo como ocurre en Norteamérica, pero sigue subsistiendo esta figura con la elección del magistrado presidente, el cual es elegido por sus pares.

Sin embargo, debe decirse que en lo general en nuestro país la designación se realiza mediante nombramiento, acto que un órgano superior emite a favor de una persona que se materializa a través de un contrato de prestación de servicios o en su caso por medio de un contrato administrativo; a continuación en ánimo de ir clarificando estas dos figuras se enunciarán brevemente.⁸⁹

⁸⁹ Delgadillo Gutiérrez. *Ob. cit.*, p. 198.

Nombramiento: Es el sistema clásico que se manifiesta en el administración centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores, puede ser libre o sujeto a aprobación.

En el caso de los **contratos**, éstos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil y contratos administrativos, en términos de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público. En los contratos administrativos la relación únicamente queda constreñida a la realización de una obra, lo que no implica el ejercicio de la función pública, que tiene su consecuencia en el contrato de honorarios previsto en normas administrativas.

Mención aparte merece el *servicio civil de carrera*, en el marco del Poder Judicial de la Federación, esta inquietud nace, en nuestro país a partir de 1994⁹⁰ por la necesidad de limitar la facultad discrecional para nombrar y remover libremente a los servidores públicos, estableciendo dicho servicio por un tiempo determinado; esto, con la finalidad de proporcionar seguridad a los servidores públicos estableciendo un régimen interno de normas para la administración y nombramiento, señalándose sus derechos, obligaciones y recompensas, estableciendo la garantía de que durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el acuerdo establecía.⁹¹

Al respecto, en las diversas constituciones que han estructurado al país se ha contemplado de alguna manera darle solemnidad a los puestos relacionados con las funciones que realiza el Estado a través de la protesta, la cual equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, situación que en el transcurso del tiempo se ha

⁹⁰ Concha Cantú, Hugo A. “Tendencias de la educación del derecho”, en *Reforma Jurídica*, p. 21.

⁹¹ Fraga, Gabino. *Ob. cit.*, p. 134.

perdido, hasta convertirse en un acto de trámite, que el servidor realiza sin el conocimiento de la importancia de ese acto solemne, la cual debe retomarse y enfatizarse para que se haga más conciencia de las responsabilidades que tiene cada servidor público en el servicio que le es encomendado.

En el caso del Poder Judicial del Estado de México la llamada carrera judicial encuentra su punto de partida en el año de 1995⁹² la incorporación se realiza por medio de un nombramiento que se emite a través del Consejo de la Judicatura del Estado de México que formaliza el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, previo acuerdo que emita el referido Pleno del Consejo de la Judicatura; sin embargo en cuanto a la incorporación, debe señalarse que previo a este nombramiento el aspirante a formar parte del citado Poder, tiene dos vías de acceso, la tradicional retomada por un sistema de mérito, que debe decirse puede durar años para lograrse el ingreso y la segunda a través de un perfeccionado sistema que incluye el ingreso mediante riguroso examen que debe acreditarse, pero que garantiza un acceso rápido para quienes cubran ciertas aptitudes cognitivas.

7. Qué es un procedimiento disciplinario

No obstante, la denominación del apartado que nos ocupa, debemos clarificar que un procedimiento disciplinario sólo podrá instaurarse motivado por las responsabilidades administrativas en las que pueden incurrir los servidores públicos y para nuestro trabajo de investigación en el Poder Judicial del Estado de México, en el entendido de que sus actuaciones u omisiones puedan producir consecuencias que vayan en detrimento de la administración de justicia; es decir el procedimiento disciplinario se instaurará en tanto se verifique una lesión a las disposiciones jurídicas sobre las que descansa el servicio público judicial, las cuales se analizarán a fondo en el capítulo III, se reitera que el mismo está

⁹² Concha Cantú, Hugo A. *Ob cit.* p. 22.

enfocado a las responsabilidades de carácter administrativo o interno en que incurran aquellos servidores públicos que ejerzan la función jurisdiccional.

Las responsabilidades administrativas también son llamadas por algunos autores como *responsabilidades disciplinarias*, mismas que han sido definidas como:

“medidas de orden legal que dicta el estado para que sus servidores públicos queden sujetos a la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa o de otra índole por incurrir en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que tienen encomendadas, u omisiones que por su gravedad en algunos casos revisten carácter de delitos”.⁹³

Estas responsabilidades están reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto denominado como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” en sus artículos 108 al 114; así, la Constitución para el Estado Libre y Soberano de México también se ocupa de ello en su Título Séptimo denominado como “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos” y del Juicio Político en sus artículos 130 al 136.

El incumplimiento de obligaciones en el ejercicio de sus funciones por parte de un servidor público, es causal de fincamiento de responsabilidades a través del procedimiento administrativo que se resuelve en una sanción y al que se le puede considerar como un procedimiento materialmente jurisdiccional.⁹⁴

Sobre el procedimiento Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que la finalidad del procedimiento disciplinario -que es a través del cual se sanciona una infracción administrativa en materia de responsabilidades de los servidores

⁹³ Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, p. 483.

⁹⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos Federales*, p. 105.

públicos-, está claramente delimitada y es “mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas, en suma, el mantenimiento de la disciplina.”⁹⁵

Por su parte Gabino Fraga señala con respecto al procedimiento administrativo disciplinario:

“se caracteriza, según hemos indicado, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez. Es por tanto indispensable que la ley venga a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.”⁹⁶

Por tanto se entiende que cuando se tengan los elementos que presuman que la conducta de los servidores públicos no se apega a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que la ley establece, se procederá a investigar “exhaustivamente” dicha conducta y en el caso de comprobarse alguna irregularidad se formará un expediente, el cual será enviado a la unidad de control o también denominada sancionadora; estas denuncias presuntamente ilícitas se captarán a través de un escrito o queja. El procedimiento disciplinario está concebido para sustanciarse en “forma breve”, pero sin sacrificar las formalidades esenciales previamente establecidas en los ordenamientos legales aplicables; generalmente debería desarrollarse en una sola audiencia, salvo que el imputado tuviera que preparar las pruebas previamente para un posterior desahogo, o que el mismo desahogo requiera de otras diligencias. En tal sentido podría afirmarse que el Procedimiento Administrativo Disciplinario tendría que ser un Juicio Sumario esto es un juicio “breve, sucinto, resumido, compendiado..,

⁹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, pp. 115-116.

⁹⁶ Fraga, Gabino. *Ob.cit.*, p. 260.

en el que la audiencia principal se realiza en un solo día sin interrupción, a menos que el desahogo de pruebas ofrecidas por las partes haga imposible recibirlas en una sola sesión.”⁹⁷ Sin embargo como podrá analizarse, esto no es una realidad, antes bien el Procedimiento Disciplinario es largo y tedioso, para con el quejoso, como con los servidores judiciales.

8. Las Contralorías como Órganos de Control

Como ya ha quedado mencionado en la parte final del capítulo I en el año de 1982, se emprende el camino hacia unificar la legislación sobre las responsabilidades administrativas, con lo que se reforma la Carta Magna, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública y la consecuente promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatal. Con Miguel de la Madrid y su “renovación moral” se sientan las bases actuales de lo que conocemos en materia de responsabilidad administrativa. En ese halito reformador es donde encuentra su origen la Contraloría.

El 29 de diciembre de 1982, al realizar la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de esas reformas fue adicionada con el artículo 32 Bis, que crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo fin fue conocer e investigar los actos. Omisiones o conductas de los servidores públicos⁹⁸

“La reforma de ley fue adecuada y la creación de la Secretaría, también lo fue, sólo que no es muy afortunado el nombre que se dio puesto que no es muy afortunado el nombre que se le dio puesto que no es Contraloría General de la Federación; ya que sólo tiene facultades de intervenir dentro del Poder ejecutivo, ni siquiera dentro de los otros dos poderes que integran el estado Mexicano, y mucho menos puede intervenir en las entidades federativas que son las que integran a la Federación, por lo tanto es un error llamarla Contraloría General de la Federación.”⁹⁹

⁹⁷ Médina Lima, Ignacio. “Juicio Sumario”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 1893.

⁹⁸ Herrera Pérez, Agustín. *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, p. 36.

⁹⁹ *Ídem*.

¿Pero qué es una Contraloría? la palabra contraloría deviene de la expresión francesa *contrôleur*, que era el “Oficio honorífico de la casa real según la etiqueta de la de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban *veedor*. Intervenía las cuentas de los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.”¹⁰⁰ En algunos países de América, es el funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.

Es de observarse y en atención a su genealogía que está es una función de control, pues la persona responsable que ocupaba ese cargo era el encargado de las cuentas de los gastos, órdenes de pago (entiéndase de las letras de cambio en su poder), además de los cargos de alhajas y muebles; es decir la persona que desempeñaba esta función lo hacía para controlar que los bienes y valores se conserven, pues tenía una potestad interventora.

Lo anterior se colige en virtud de que el origen de la palabra contraloría, viene de la función que realiza el contralor; es decir la contraloría sería un “servicio encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos”¹⁰¹

Este concepto, debe decirse que hoy día tiene un uso mayor en aspectos contables e incluso muchas contralorías tienen como titular a un Contador, de ahí que la doctrina defina a las Contralorías como al “área o departamento encargado de supervisar los asuntos administrativos, contables, financieros y fiscales de las entidades públicas o privadas dirigidas por un contralor, las funciones de esta área son las mismas que corresponden al contralor; es decir

¹⁰⁰ *Diccionario de la Real Academia Española*, TI p. 145.

¹⁰¹ *Ídem*.

verifica el cumplimiento de objetivos y políticas, implanta y autoriza sistemas de control interno. »¹⁰²

Sin embargo, para los fines de esta investigación debemos retomar sólo algunas partes de este concepto en cuanto a su definición dentro del aspecto contable, a fin de construir el concepto aplicable a las contralorías como órganos de control interno y en específico como órgano de control dentro del Poder Judicial del Estado de México, en ese sentido debe especificarse que el control (del francés *contrôle*) define una regulación, comprobación, inspección, fiscalización e intervención, así las cosas un órgano de control ejerce funciones de vigilancia, ampliando el concepto aplicado una institución pública o incluso privada, debemos decir que el control interno “es un proceso que lleva a cabo la administración de una organización y que debe estar diseñado para dar una seguridad razonable, en relación con el logro de los objetivos previamente establecidos en los siguientes aspectos básicos: efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones, que enmarcan la actuación administrativa.”¹⁰³

En México, como ha quedado precisado el Gobierno Federal le cambió el nombre a esta Dependencia que anteriormente se llamaba Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982), en el gobierno de Vicente Fox Quesada se le nombró como Secretaría de la Función Pública, hoy día en el Gobierno de Enrique Peña se pretendía degradarla terminando con una lucha por consolidar la rendición de cuentas, principalmente de los altos funcionarios; las Contralorías tienen Oficinas en cada una de las Secretarías de Estado. La función de la Contraloría es supervisar el uso eficiente y económico de los recursos del Estado, asegurar el manejo correcto y legal de la deuda y

¹⁰² Charry Rodríguez, Alirio. *El control interno y los principios de evaluación de gestión en las entidades del Estado*, p. 18.

¹⁰³ O. Da Silva, Reinaldo. *Ob. cit.*, p. 43.

presupuesto público. Su misión es participar en el desarrollo nacional y luchar contra la corrupción en beneficio del Estado y la sociedad.¹⁰⁴

En la estructura del Estado es uno de los órganos constitucionalmente autónomos y la entidad superior de control del sector público nacional. Todo ciudadano o institución tiene el derecho de presentar una denuncia fundamentada con pruebas o indicios que revelen la indebida utilización de recursos y bienes del Estado. La denuncia debe efectuarse con el nombre y apellido del denunciante, datos que quedarán bajo el principio de la reserva.

Una Contraloría es entonces un órgano de control y en cuanto a su definición podemos decir que es una Dependencia que existe en todos los organismos públicos, y que tiene la facultad de vigilar que la actuación de los servidores públicos, a fin de que su actuación se ajuste a un marco normativo aplicable.

8.1 La Contraloría del Poder Judicial del Estado de México

En nuestro sistema jurídico nacional, la tarea de vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual se encuentra previsto en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“...La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes...”¹⁰⁵

Algunos Estados de la República Mexicana han adoptado el modelo del Consejo de la Judicatura Federal, con algunas variantes en cuanto a su

¹⁰⁴ *Cfr.* <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>. Visto el 04 de enero de 2013.

¹⁰⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* http://www.pjedomex.gob.mx/Documentos/Generales/transparencia/MarcoJurNor/01_CPEUM.pdf; p. 51. Visto el 3 de enero de 2013

integración, tal es el caso del Estado de México, que con las reformas hechas a la Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1994, se creó el Consejo de la Judicatura, entre cuyas facultades se encuentran imponer a los servidores públicos judiciales, previa la garantía de audiencia y defensa las sanciones que procedan conforme a la ley, que no estén encomendadas expresamente a otras autoridades; suspender y destituir en el ejercicio de sus cargos a los jueces, secretarios, ejecutores y demás servidores judiciales, cuando a su juicio y comprobación de los hechos, hayan realizado actos de indisciplina, mala conducta, faltas graves o cuando incurran en la comisión de delito en el desempeño de sus funciones; con la particularidad digna de hacer notar, en cuanto a que la Dirección de la Contraloría Interna en el Estado de México, fue creada en 1992, como órgano de control interno del Poder Judicial del Estado de México que funcionó en forma independiente hasta 1994¹⁰⁶, cuando paso a depender del Consejo de la Judicatura, teniendo a su cargo la identificación e investigación de las responsabilidades establecidas en la Ley Orgánica.

Formalmente, hoy en día en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, no se encuentran previstas las funciones de la Dirección General de la Contraloría, sin embargo, en la práctica como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura en ella se realizan entre otras las siguientes actividades:

- 1) Recepción de quejas, denuncias y sugerencias planteadas por el público en general, para dar cuenta con las mismas al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México, para que dicte el acuerdo correspondiente: El Secretario General de Acuerdos del propio Tribunal, da cuenta al Presidente con el escrito de queja, denuncia o

¹⁰⁶ *Informe anual de Labores 1994*, Licenciado Magistrado Luis Miranda Cardoso, pp. 26-33.

sugerencia, y si el mismo lo estima pertinente ordenar iniciar procedimiento administrativo designando a alguno de los miembros del Consejo como instructor, para que se encargue de la sustanciación del expediente respectivo, auxiliándose de la Dirección General de Contraloría, posteriormente el Magistrado o Juez instructor designado, formula su opinión de responsabilidad o de no responsabilidad administrativa, así como de la propuesta de sanción dentro de un plazo de diez días hábiles. Con lo anterior se dará cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura en la siguiente sesión, para que se dicte la resolución que proceda y la cumplimente.

2) Recepción de las diversas peticiones que realizan la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos, coordinando el oportuno cumplimiento de las solicitudes que se realicen: se da cuenta al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México, y por instrucción de él, se remite copia simple del oficio y de la Queja presentada ante esa propia Dependencia, a la Autoridad correspondiente para que dentro del término que se le fije rinda el informe solicitado al C. Presidente y por conducto de la Dirección General de Contraloría, se remiten copias del oficio y los anexos que se acompañan al mismo, a la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos que corresponda, y cuando se propone algún procedimiento de conciliación el propio Presidente dicta el acuerdo correspondiente.

3) Recepción de las recomendaciones que realiza la Comisión de Derechos Humanos, al Poder Judicial del Estado de México, y se da cuenta de las mismas al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México, para su cumplimentación: Con la Recomendación planteada se da cuenta al C. Presidente y toda vez que la Comisión de Derechos Humanos no se encuentra legitimada para formular

denuncias en contra de los Servidores Públicos del Poder Judicial, dicta un proveído donde comisiona a algún integrante del propio Consejo para que realice una visita de supervisión en la causa o expediente que refiera la Recomendación planteada, y con el informe emitido, si se advierte que el servidor público judicial hubiese incumplido con alguna de las obligaciones que les impone tanto la Ley Orgánica como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y además hubiesen incurrido en alguna falta administrativa contemplada por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, ordena iniciar procedimiento administrativo en la forma y términos establecidos por la Ley orgánica antes citada, y se comunica dicho proveído a la Comisión que remitió la recomendación correspondiente.

4) Recepción de las manifestaciones de bienes por alta y baja en el servicio y se coordina la capacitación para el llenado de la manifestación de bienes por actualización anual de situación patrimonial: En la Dirección General de Contraloría, se reciben las Manifestaciones de Bienes por Alta y Baja en el servicio, y se remiten al Departamento de Auditoría de este Tribunal, a efecto de vigilar que se de cumplimiento a lo establecido por el artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; en el mes de mayo de cada año, se coordinan los cursos de capacitación para el llenado de las manifestaciones de Bienes por Actualización Anual de Situación Patrimonial; y al comunicar el Departamento de Auditoría que algún servidor público judicial no presentó su Manifestación de Bienes por Alta y Baja o bien presentó su Manifestación de Bienes por Actualización Anual de Situación Patrimonial en forma extemporánea, o no se presentó se da cuenta al Presidente del Tribunal, el cual ordena iniciar procedimiento correspondiente.

5) Coordinación de las entregas tanto de Juzgados como de Salas Regionales, con motivo de las remociones dictadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México (Magistrados, Jueces y Secretarios): La Dirección de Auditoría, designa a algún auditor para presenciar el acta de entrega, haciendo llegar copia simple de la misma a la Dirección de Auditoría quien a su vez a través del Jefe correspondiente da cuenta a la Dirección General de Contraloría. Y si se advierte rezago en el dictado de las resoluciones o alguna otra irregularidad se da cuenta al . Presidente para que dicte el acuerdo correspondiente, puede ser de exhortación o de inicio de procedimiento administrativo.

6) Coordinación de las Auditorías que se practican a los Juzgados, salas y Departamentos Administrativos de este Tribunal: La Dirección de Auditoría, designa a algún auditor para presenciar el acta de entrega, haciendo llegar copia simple de la misma a la Dirección de Auditoría quien a su vez a través del Jefe correspondiente da cuenta al Director General de Contraloría. Y si se advierte alguna irregularidad respecto a los ingresos y egresos, se da cuenta al Presidente para que dicte el acuerdo correspondiente, que tratándose de lo anterior, en la mayoría de los casos es de inicio de procedimiento administrativo

7) Seguimiento a los Amparos interpuestos por los justiciables y por los servidores públicos judiciales con motivo de las resoluciones aprobadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México: Con motivo de las resoluciones emitidas por el Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de México, algunos servidores públicos judiciales se inconforman e interponen juicio de garantías; la Autoridad Federal del conocimiento, lo anterior y solicitados los informes se da cuenta al Presidente, para que lo rinda y designe algunos servidores públicos judiciales adscritos a la Dirección

General de Contraloría, como delegados para que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellos rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

8) Atención personalizada a los usuarios que acuden a la Dirección General de Contraloría, para presentar una denuncia o queja en contra de algún servidor público de esta Institución: En la Dirección General de Contraloría, se recibe al público en general que se presenta a exponer alguna irregularidad con motivo de los asuntos que se encuentran radicados en las Salas Regionales, Juzgados de Primera Instancia y de Cuantía Menor, así como de las áreas administrativas del Poder Judicial del Estado de México; orientándolos a donde deben instar su petición para el caso de que la propia Dirección advierta que no existe irregularidad de carácter administrativo de la que pueda ser motivo de llevar a cabo el procedimiento administrativo correspondiente a los servidores públicos; y en otros casos se les recibe la comparecencia a través de la cual interponen alguna queja o sugerencia o se les orienta de cómo llenar el formato que se les proporciona.

La Dirección General de Contraloría es un órgano dependiente del Consejo de la Judicatura, de acuerdo a lo establecido por el Título undécimo, en su artículo 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México y es el órgano de control que tiene a su cargo la identificación e investigación de las presuntas responsabilidades establecidas en la misma ley, así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y cuenta con el personal siguiente:

1. Un director,
2. Un jefe de departamento; y

3. El personal que a juicio del Consejo de la Judicatura se requiera para la atención de sus funciones¹⁰⁷.

Este órgano, para su mejor funcionamiento, cuenta con Delegaciones de la Contraloría, las cuales se ubican en las regiones de Tlalnepantla y Texcoco, las cuales fueron creadas a través de la circular número 23 de fecha quince de agosto del año dos mil cinco; en cumplimiento al acuerdo de fecha diez de agosto del año dos mil cinco, dictado por el Pleno del Consejo de la Judicatura en el que se consideró, la necesidad de acercar a los justiciables, abogados postulantes y público en general, al servicio de la administración de justicia, el cual en esencia refería:

“... Delegación de la Contraloría Interna en la Región Tlalnepantla y Texcoco, Estado de México, respectivamente, que en general atenderán las necesidades propias de la Dirección de la Contraloría Interna y del Departamento de Auditoría Interna; en particular dará atención y servicio a los asuntos propios de su función relacionados con las Salas y Juzgados establecidos en los Distritos Judiciales comprendidos dentro de la Región Judicial en la cual quedará establecida cada Delegación Administrativa”.

Funcionando a partir del día veintidós de agosto del año dos mil cinco, atendiendo los trámites relacionados con las quejas o informes sobre demoras excesos, omisiones y faltas administrativas de los servidores públicos.

Las Contralorías, dentro de las que se encuentran la del Poder Judicial del Estado de México, han adquirido un papel preponderante en todos los ámbitos y niveles de los órganos del Estado, siendo un medio imprescindible para corregir acciones dudosas, ambiguas, así como conductas y faltas de probidad,

¹⁰⁷ *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México* http://www.pjedomex.gob.mx/Documentos/Generales/transparencia/MarcoJurNor/15_Ley_Organica_Poder_Judicial.pdf; p. 58; visto el 3 de enero de 2013.

eficientando las labores y en su caso, las relativas a una adecuada administración de la Ley, para evitar que los servidores públicos judiciales encargados de ayudar en la labor de administrar justicia, actúen con notoria ineptitud, mala fe o descuido en el desempeño de las funciones encomendadas.

9. El Servicio Público en el Poder Judicial del Estado de México¹⁰⁸

Antes de entrar al estudio de los servidores públicos judiciales en el Estado de México debemos escudriñar el antecedente más remoto del Poder Judicial del Estado de México, es el Decreto Provisorio del 2 de Marzo de 1824. A partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827, el Poder Judicial, es uno de los tres Poderes de la soberanía estatal. Calidad que conservaría en todo su devenir histórico. Las Constituciones posteriores de 1861 y 1870, en capítulo especial, le asignarían la facultad exclusiva de aplicar las leyes en las causas criminales y civiles. La misma atribución le sería reconocida por el Estatuto Provisional para el Gobierno interior del Estado de 1855.

La Constitución de 1827 y el Estatuto Provisional de 1855, señalan que en el lugar de residencia de los supremos poderes habrá un Tribunal Superior de Justicia. La Constituciones de 1861 y 1870 lo ubican en un capítulo específico denominado Del Tribunal Superior de Justicia. La Constitución de 1917 elimina al Tribunal Superior de Justicia la facultad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales. Enuncia en su artículo 100. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado, en un cuerpo Colegiado que se denominará Tribunal Superior de Justicia y en los jueces de primera instancia. Para esta Constitución el Tribunal Superior de Justicia se compondrá de nueve magistrados propietarios y tres supernumerarios que serán electos libremente por la legislatura y duraran en su encargo seis años.

¹⁰⁸ *Cfr.* <http://www.pjedomex.gob.mx/web2/#>, visto el 05 de enero de 2013.

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1995, en el artículo 88 estableció: El Ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, en juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la Entidad. El Decreto 52 de fecha 12 de julio de 2004 reforma al artículo 88 y dice: El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en: Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionara en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales; en juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el Territorio de la Entidad.

En lo que respecta al Tribunal Superior de Justicia, señala el artículo 89: El Tribunal Superior de Justicia se compondrá del número de magistrados que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, durarán en su encargo 15 años y serán sustituidos de manera escalonada, en la actualidad son 57 magistrados, dentro de los que se incluye el magistrado presidente y los dos magistrados integrantes del Consejo de la Judicatura.

9.1 El Consejo de la Judicatura

Hasta antes de la reforma integral de 1995, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que creó el Consejo de la Judicatura, como un órgano más del Poder Judicial; la toma de decisiones de carácter administrativo correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Su creación como órgano colegiado y deliberativo del Poder Judicial del Estado de México, tiene un antecedente directo: La Reforma Penal Federal de diciembre de 1994, que sustancialmente modificó la composición y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otro precedente más cercano, es la Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de marzo de 1995.

El artículo 106, establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura, conforme a las bases de esta Constitución y las leyes respectivas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, adopta en el artículo 63, como funciones para el Consejo de la Judicatura, las mismas que cita la Constitución estatal. En esencia, es un órgano colegiado de gobierno; dotado de autonomía. En la toma de decisiones intervienen todos sus integrantes y las deciden por unanimidad o por mayoría de votos. Hasta antes de su creación, correspondía al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, la toma de decisiones en materia administrativa. Entre esas las siguientes: Designación de Jueces, Secretarios, Actuarios, Notificadores y otros servidores públicos.

Asimismo, tiene a su cargo, elaborar el presupuesto anual. Administrar los recursos humanos, financieros, materiales, del Poder Judicial. Desde su creación el Consejo de la Judicatura, es responsable de atender dentro del Poder Judicial todos los problemas de naturaleza administrativa. Su configuración inicial la establecía la Ley Orgánica del Poder Judicial, con un Presidente que será el del Tribunal Superior de Justicia; dos Magistrados, nombrados mediante insaculación; y un Juez de Primera Instancia.

Con motivo de la reforma constitucional publicada el 10 de enero de 2010, reestructuró esta composición. Al Consejo de la Judicatura se integran tres consejeros más y se disminuye a un juez de primera instancia para quedar de la siguiente manera:

- Un Presidente.
- Dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia
- Un Juez de Primera Instancia

- Una persona designada por el Ejecutivo Estatal; y
- Dos personas designadas por la Legislatura

El Consejo de la Judicatura funciona en Pleno o en Comisiones. El Pleno lo integran la totalidad de Consejeros, para sesionar cada quince días; y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario. Sus determinaciones serán definitivas e inatacables; salvo las que se refieren al nombramiento de magistrados que aprobará la Legislatura estatal, por ser su competencia. El artículo 63 del mismo ordenamiento asigna al Consejo de la Judicatura una serie de atribuciones, todas dirigidas a velar por el buen funcionamiento del Poder Judicial del Estado de México

En el Estado de México la función jurisdiccional es desarrollada por los servidores judiciales que conforman el Poder Judicial, actualmente se cuenta con **4083**¹⁰⁹ servidores judiciales quienes deben ceñirse a la siguiente política de misión, visión y política de calidad

“MISIÓN

Somos un Poder del Gobierno del Estado de México responsable de impartir y administrar la justicia, con estricto apego a la ley, de manera objetiva, imparcial, pronta y expedita, atendiendo a las demandas de la sociedad y preservando el estado de derecho, para contribuir a la paz social.

VISIÓN

Consolidarse como un órgano de vanguardia fincado en los valores de responsabilidad, compromiso, honestidad y lealtad hacia la ciudadanía a través de una cultura de calidad que genere credibilidad y confianza en la administración e impartición de justicia, brindando servicios de excelencia a la propia sociedad.

POLÍTICA DE CALIDAD

¹⁰⁹ Delgado Carbajal, Baruch. *Tercer Informe de Labores*. http://www.pjedomex.gob.mx/web2/img/informes/3erInf_2012/.

Nuestro compromiso en el Poder Judicial del Estado de México es brindar a la sociedad servicios de excelencia en la impartición y administración de justicia, basados en un Sistema de Gestión de la Calidad que permita la mejora continua de sus áreas jurídica, administrativa y de profesionalización, apegados a la normatividad vigente.”¹¹⁰

En lo que aquí interesa sobre el Consejo de la Judicatura podemos resaltar lo siguiente:

Los servidores judiciales deben observar un trato justo e igual hacia las personas que mediante su acción ponen en movimiento a los Tribunales del Estado, con la finalidad de hacer que el derecho sea respetado; además de que la misma debe practicarse de manera justa e imparcial por el Juez, los Secretarios, Ejecutores, Notificadores y demás auxiliares de la Administración de Justicia, pues todos lo que acuden a un órgano jurisdiccional esperan ser tratados dignamente en donde a además de tribunales de justicia exista un trato humano de calidad, pues no debe olvidarse que el personal que en ellos labora son servidores públicos y como su nombre lo indica están contratados para prestar un servicio a la ciudadanía.

9.2 Conformación del Tribunal Superior de Justicia

La integración de la Función Jurisdiccional en el Estado de México, encuentra su fundamento en el artículo 88 de su Constitución Local, pero más en concreto en el artículo 3 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial el cual se transcribe continuación:

Artículo 3. El Poder Judicial del Estado se integra por:

- I. El Tribunal Superior de Justicia;
- II. El Consejo de la Judicatura;

¹¹⁰http://www.pjedomex.gob.mx/DocumentosGenerales/transparencia/MarcoJurNor/48_Manual_Org_Proc_Adm_Org_Jur_Just_Penal.pdf, p.7. Visto el 9 de enero de 2013.

III. Los juzgados y tribunales de primera instancia;

IV. Los juzgados de cuantía menor; y

V. Los servidores públicos de la administración de justicia, en los términos que establece esta ley, los códigos de procedimientos civiles y penales y demás disposiciones legales.

Como se observa, la función jurisdiccional estatal, se confía a diferentes órganos, los cuales tienen una estructura y forma de actuar propias; pero, en conjunto procuran cubrir la necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico; entendiéndose que esta función además; es una de las actividades más dignas y honoríficas ya que de una u otra forma, participa en la solución de problemas comunitarios mediante la prestación de un servicio público, pues cuando las personas acuden a los diferentes órganos judiciales lo hacen con la necesidad de ser escuchadas y confiando en que el servicio que se les preste lleva implícita la confianza de que sus intereses estarán protegidos y que ante todo se les impartirá justicia. Justicia que se materializa en la sentencia emitida por el Juez quien, es la esencia de la jurisdicción, el que da vida al derecho, aplicando la norma al caso que se le presenta, pues aunque exista todo un procedimiento para llegar a ella, en el que se ofrecen pruebas, se formulan alegatos de las partes; en fin, se realicen todo tipo de diligencias para llegar a la verdad histórica, si no se dicta la sentencia, las pretensiones de las partes quedan inconclusas, en el aire y sin sentido. Aunado a ello, como ya quedó establecido la sentencia es el acto jurisdiccional por excelencia.

Las facultades de los Titulares de la Función Jurisdiccional del Estado de México, se encuentran reguladas dentro de su Ley Orgánica; y se resumen en que ésta, ha encargado a los Tribunales de Judiciales de la Entidad, el interpretar y aplicar las leyes en los asuntos del orden civil, familiar, mercantil y

penal del fuero común; en los casos en que expresamente los ordenamientos legales les confieran la jurisdicción.

9.3 Facultades y Obligaciones en materia disciplinaria

El Consejo de la Judicatura es el encargado de la vigilancia y disciplina que conforme al artículo 51 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura, el procedimiento administrativo disciplinario, tiene por objeto determinar el incumplimiento de las obligaciones a las que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que cometan los servidores públicos en el ejercicio de su cargo por acciones u omisiones y la aplicación de las sanciones que correspondan. Corresponde la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial y como tal, compete entre otras funciones, supervisar el funcionamiento de las Salas, Juzgados y demás áreas con las que cuenta el Poder Judicial del Estado de México, pues así lo señala el artículo 63 fracción XXVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en relación con los numerales 11 fracción VII y 13 fracciones I y VIII del Reglamento Interior del citado Consejo de la Judicatura; además de que el Magistrado Consejero, se encuentra facultado para supervisar que los servidores públicos cumplan con lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, e informar al órgano de control interno los actos y omisiones que llegaren a advertir respecto de cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones, pues dicho precepto legal en su fracción XXI establece:

“Artículo 42. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan a su empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

...**XXI**. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno, los actos y omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan...”¹¹¹

Apoya lo anterior, por analogía, el siguiente criterio jurisprudencial cuyos datos y contenido a continuación se transcriben:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, APERTURA DE OFICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. De lo dispuesto en los artículos 280 bis, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal vigente, por disposición expresa del segundo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de lo dispuesto en el artículo 201, fracciones VI y VIII de la propia ley orgánica, se advierte que la facultad otorgada al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para iniciar el procedimiento de investigación de oficio, se encuentra condicionada por imperativo legal, a que la solicitud que sustente el inicio del procedimiento, sea fundada y motivada, ya sea ésta, formulada por cualquiera de sus miembros o por cualquier otro medio, y que las irregularidades denunciadas en la solicitud, no sean de carácter jurisdiccional.”¹¹²

9.4 Estructura Orgánica de las unidades administrativas del Poder Judicial del Estado de México

El Poder Judicial del Estado de México se compone en cuanto a su organización en dos grandes áreas: una jurisdiccional y otra administrativa; la primera cumple con las funciones Jurisdiccionales y que todas aquellas salas y

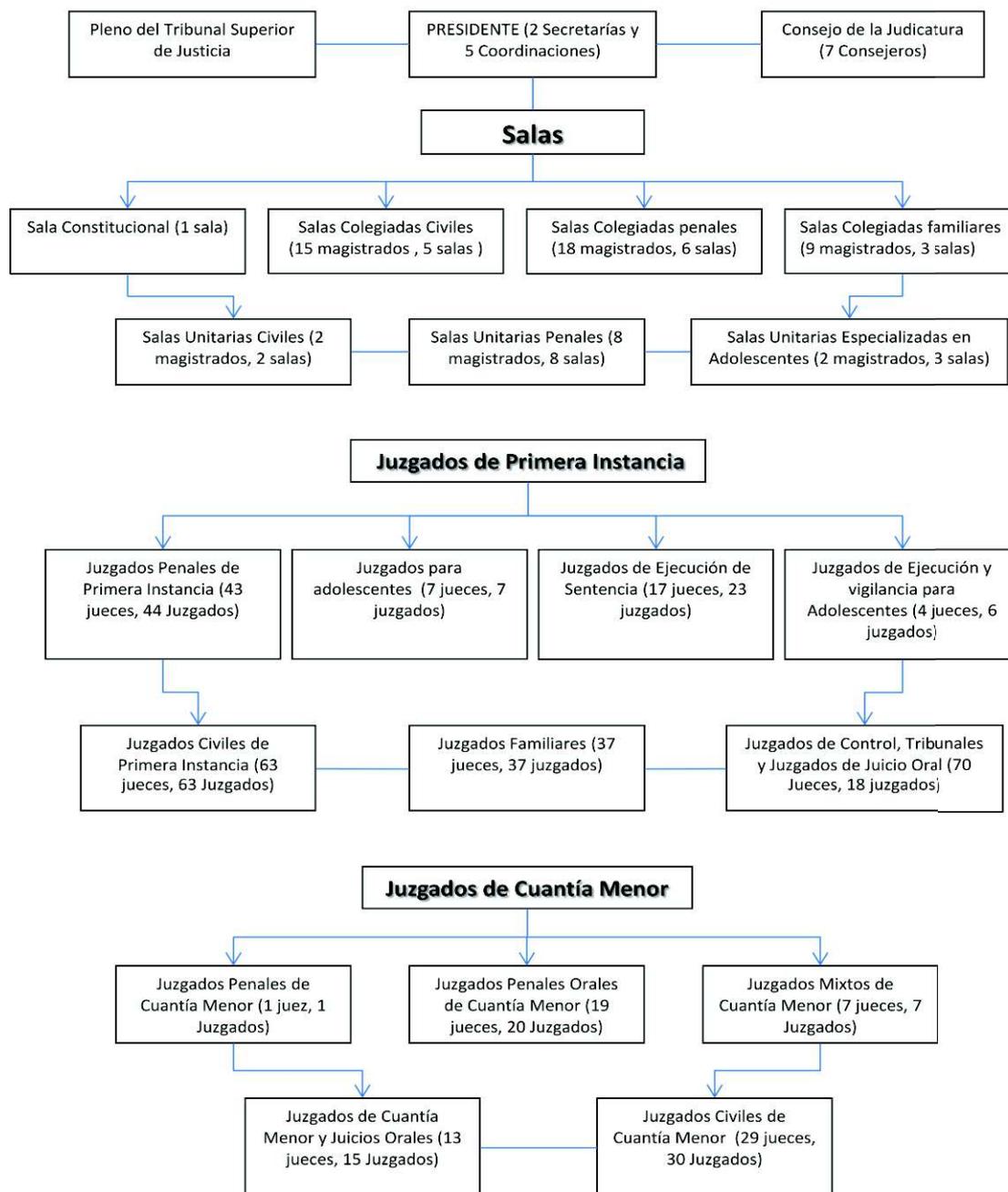
¹¹¹ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*. http://www.pjedomex.gob.mx/DocumentosGenerales/transparencia/MarcoJurNor/18_Ley_de_Responsabilidades.pdf, visto el 12 de enero de 2013.

¹¹² Registro: 195 105; [TA] 9a. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta VIII; Administrativa; Tesis I. 1°. A. 36 A. Diciembre de 1988; p. 1031.

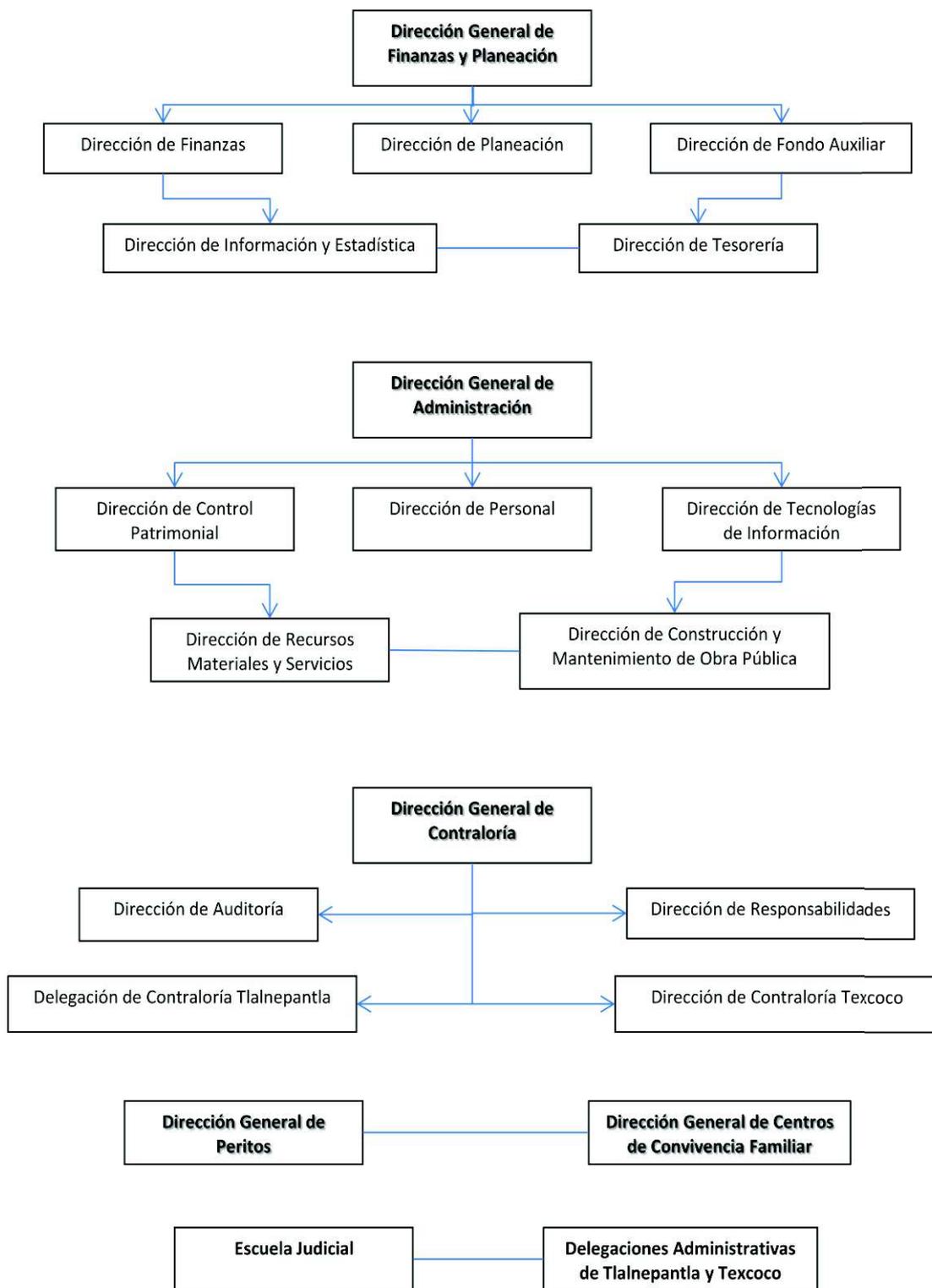
Juzgados la función jurisdiccional está encaminada a resolver conflictos intersubjetivos de intereses mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto. No obstante es importante conocer la estructura, organización y funcionamiento de los órganos que intervienen en esta función, ya que su estudio ayudará a comprender de mejor manera el punto central del presente trabajo de investigación, que se enfoca en la búsqueda de la posible responsabilidad o no del servidor Judicial en el supuesto de que se le instaure un procedimiento de responsabilidad administrativa disciplinaria.

En ese tenor, la segunda de las áreas es como se ha dicho la administrativa, que como su nombre lo dice cumple funciones que tiende a llevar el orden y control en el ejercicio de los recursos destinados a la administración de justicia, para su buen funcionamiento, es decir esta área administrativa cumple el objetivo de auxiliar en cuanto a la realización de la administración de justicia. Para un mejor entendimiento de esta organización interna, se plantea el siguiente organigrama:

ÁREA JURISDICCIONAL



ÁREA ADMINISTRATIVA



Como puede verificarse, los actos emanados de un procedimiento disciplinario no pueden considerarse como puramente administrativos porque si bien persiguen un interés general, los actos no son resoluciones que emanan de una persona en relación al orden y grado, esto es no existe la unilateralidad, pues para la imposición de las sanciones es necesario la sustanciación de un procedimiento que al efecto depende de que se entable una *litis* entre el acusador y el acusado. No obstante, es indispensable, para entender el procedimiento disciplinario que se sustancia en el PJEM, escudriñándolo al llamado derecho administrativo disciplinario desde su aspecto pragmático.

Para efectos de esta investigación, debe considerarse que el derecho administrativo no sólo estudia la actividad de uno solo de los órganos de la administración pública, sino más bien el total de la *actividad* de índole administrativa, sea que la realice el órgano administrativo, legislativo y Judicial. La aplicación del derecho administrativo en la función jurisdiccional contemplará la regulación mediante la fijación de los controles y fines internos y en concreto para la consecución de sus fines en la prestación del servicio público, dentro de los que actualmente se ubica el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

Así entonces la responsabilidad administrativa, es aquella que se genera derivada de incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio del servicio público y para su entendimiento, la composición surge de la adecuación del dualismo jurídico civil-penal en el concepto de la responsabilidad. La responsabilidad administrativa, para este trabajo lo será la responsabilidad administrativa disciplinaria, la cual consiste en que los agentes que prestan su servicio en cualquiera de los órganos estatales infrinjan la normatividad como

consecuencia de un actuar que contraviene una disposición normativa, la cual es independiente respecto a la que se genere con motivo del ejercicio ilegal de su función.

Se observa de este capítulo que el sistema de responsabilidad administrativa disciplinaria en México es un sistema en integración, el cual mediante la reforma del artículo 73 fracción XXIX--H permite la creación de tribunales para dirimir las controversias derivadas de las responsabilidades administrativas a los servidores públicos. Esta reforma, que aún no se instrumenta en el PJEM, consigue evitar que la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades administrativas en que incurran servidores públicos sea realizada por la misma autoridad que la detectó.¹¹³

¹¹³ Es necesario precisar que en fecha 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual la comisión permanente del H. Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las cámaras de diputados y de senadores del congreso general de los estados unidos mexicanos, así como la mayoría de las legislaturas de los estados, se reforma, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XXIX-H quedando como sigue:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Uno de los retos que se presentan en el servicio público judicial lo es la sobreposición del quehacer ético por encima del jurídico, en esa justa medida se

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Transitorios

...

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones...XXIX-H... Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

Tercero. La ley a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, establecerá que, observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

- a) Aprobará su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;
- c) Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;
- d) Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y
- e) Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

Esta reforma obedece a la estrategia del Gobierno Federal en contra de la corrupción, por lo que se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H, modificación por la que se faculta al Congreso para que en el lapso de un año contado a partir del 28 de mayo de 2015, esto es como límite perentorio el 30 de mayo de 2016 la aprobación de las leyes generales; las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la asignación del presupuesto respectivo, mismo que se hará sin la autorización de la Secretaría de Hacienda, lo que impide el forcejeo político y la intervención reguladora del mismo Congreso. En ese sentido, se desprende de esta última reforma, una respuesta a lo que se vierte en este trabajo de investigación, en lo tocante a la jurisdiccionalización y si bien *prima facie* acota lo señalado en la reforma del 04 de diciembre de 2006, al no hacerlo extensivo a las Entidades Federativas; sin embargo, es indudable que la modificación del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se verá fortalecido y que en esa inercia corresponderá a los Estados de la Unión la implementación, en el mismo tenor, de las medidas que doten de independencia para Juzgar los asuntos en materia de responsabilidad disciplinaria, lo que sin duda constituye un avance y ejemplo que debe seguirse en el Órgano Jurisdiccional del Estado de México.

erradicaría el sistema de méritos impuesto actualmente en el PJEM, por lo que este Poder debe pugnar porque los elementos de los que se allegue tengan un verdadero llamado a desempeñar esta actividad o profesión; además, tener aptitudes y deseos de servir a la comunidad, de no ser así se continuará en la línea de la actividad por encima de la vocación como actualmente se verifica.

Es menester separar este tipo de categorías en los ordenamientos jurídicos aplicables en el Poder Judicial, regresando a su estado nominal de “funcionarios” a Jueces y Magistrados, para definir a aquellos que ejercen competencias de mando y coerción; lo que no disgrega o excluye, sino que obligaría a que no sólo se sancione disciplinariamente a categorías inferiores, sino que se regrese al espíritu para lo cual fue creado este tipo de derechos.

El cambio ontológico a derecho disciplinario, daría significado correcto a este tipo de derechos, implicaría una nueva categorización que ha sido abordada en la doctrina pero no en cuanto a su inclusión en la norma específica o, incluso en el quehacer pragmático dentro del Poder Judicial, lo que hace difuso al sistema y atenta en contra de los derechos de los usuarios y de los servidores públicos judiciales.

Finalmente debe subrayarse que la Dirección General de Contraloría del PJEM, no posee las funciones de órgano de control interno sino debe ser considerado como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura; limitándola para brindar certeza y seguridad jurídica a las partes, pues esta área, al emitir el acto de responsabilidad disciplinaria sería responsable de los mismos de las actuaciones arbitrarias e ilegales, sobre todo al momento de la imposición de la sanción en contra de los miembros de los órganos jurisdiccionales o de las unidades administrativas.

CAPÍTULO III

MARCO POSITIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Recapitulando lo visto en el capítulo primero, cabe mencionar que en México, las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos de forma poco sistemática; su constante es una preocupación por dotar a la sociedad mexicana de un régimen de responsabilidades para los servidores públicos eficaz. No obstante el antecedente próximo remoto debe considerarse al constituyente de 1917, quien dedicó el título Cuarto de la Carta Magna a “las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales”, mismo que fue abrogado por la implantación de la ley sobre la materia publicada en diciembre de 1979, la cual fue suplida por la Ley de de 1982.

En efecto, el 28 de diciembre de 1982, fue reformado el Título Cuarto de la Constitución Federal, con lo que se realizan las adecuaciones fundamentales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con lo que se establece el actual sistema de responsabilidades, en concreto la reforma modifica los artículos 108 al 114; estas adecuaciones trajeron como resultado la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, estableciéndose, con ello, un esquema legislativo que sólo hasta fechas recientes ha sido sustancialmente modificado.

Este capítulo tiene como fin el análisis de ese funcionamiento pragmático del marco positivo aplicable en materia de responsabilidades en el Estado de México, y aún cuando todas las figuras ya han sido objeto de estudio teórico en el Capítulo II, se plantea este esquema con miras a la replantación de su aplicación dentro de un procedimiento administrativo disciplinario aplicable en el Poder Judicial del Estado de México, el cual como se verá, si bien posee

características funcionales, éstas no concuerdan con las necesidades prácticas, en específico porque existe una ausencia de correlación con los principios jurídicos de expeditez y eficacia; no obstante, este marco normativo es vital para esta investigación, pues es el basamento en cuanto a la consolidación de un esquema jurídico que pueda unir lo existente con las modificaciones que se planten en una nueva propuesta, que pueda dotar al servidor judicial y sobre todo a los justiciables de esquemas que les garanticen un marco de actuación judicial transparente y eficaz.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹⁴

1.1 Artículo 108

El artículo 108 constitucional sienta la base normativa que permite verificar el funcionamiento del servicio público, pero sobre todo el escudriñamiento de un actuar deficiente, en ese sentido establece la responsabilidad y la posible violación del deber social al que se encuentra sometido un servidor público, derivado precisamente del ejercicio de un empleo, cargo o comisión, con lo que dispone para ello de obligaciones igualitarias a las que quedan constreñidos todos los que desempeñan esta función pública, tanto en el gobierno como en la administración pública en general, con el único objeto de deslindar las responsabilidades a quienes se alejen de ese hipotético deseado y al hacerlo incumplan las obligaciones que deben observarse para la prestación de ese servicio.

En ese tenor, el artículo **108**, primer párrafo, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión a desempeñar, ni el nivel de la función o la institución en donde laboran, pues lo

¹¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.pjedomex.gob.mx/Documentos/Generales/transparencia/MarcoJurNor/01_CPEUM.pdf. Visto el 15 de enero de 2013.

medular y definitorio fue que son servidores públicos sirvan al Estado, es decir, al interés público o a la sociedad, es así que literalmente señala:

“TÍTULO CUARTO

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Enfocándose al tema de la investigación, este artículo precisa quienes son los servidores públicos responsables que por sus actos u omisiones incurran en el desempeño de las funciones; en lo que aquí interesa, este artículo en su parte final, faculta a las Entidades de los Estados, para que a

través de su Constitución precisen quiénes serán los servidores públicos que pueden ser sujetos de responsabilidad en tanto presten sus servicios, en el caso particular del Estado Libre y Soberano de México, ya sea como elemento del servicio en sus tres órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o como servidor público municipal; al existir esa permisividad, dentro de la Constitución Local se encuentra el fundamento para aseverar que quienes desempeñen ciertos empleos, cargos o comisiones sean en el ámbito estatal o municipal serán considerados servidores públicos; asimismo, en los ordenamientos locales se establecen las responsabilidades en las que se pueden incurrir, como se verá con posterioridad. El contenido de la ley primaria, encuentra refuerzo en la siguiente tesis judicial federal:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

Los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no especifican qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades emitidas al efecto; sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas y a los fines perseguidos con su sanción (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones), se infiere que tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos, de manera que, por regla general, es al superior jerárquico del servidor público infractor, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas, a fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que debe prestarse en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva, siendo competente la autoridad administrativa que conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación de dicha ley, tenga la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la

gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias previstas en la propia legislación.”¹¹⁵

1.6 Artículo 109

El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, que constituyen el fundamento de donde surge el concepto de cada una de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos; pero en lo que interesa para este trabajo, es el basamento de la autonomía de responsabilidad administrativa disciplinaria, que como se apreciará es independiente de la responsabilidad política, penal, y civil:

“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

¹¹⁵ Registro:178 149; [TA]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F y su Gaceta; XXI, Junio de 2005; Administrativa, Tesis: 1a. XLI/2005; p. 174.

La naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público sancionando los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, esta autonomía del procedimiento, conlleva a determinar que la sanción también puede ser “administrativa” y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al órgano de control instrumentado para sancionar a un servidor público infractor; órgano que deberá, con auxilio de la Ley de Responsabilidades aplicable, castigar las faltas disciplinarias, derivada de la función de auto tutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e incluso expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquella. De igual forma el contenido del artículo en comento en cuanto a su interpretación ha tenido consecuencias, tal como se aprecia en el siguiente criterio jurisprudencial federal:

“SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán

sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.”¹¹⁶

1.7 Artículo 110

Dentro de los tipos responsabilidad, la que más debate provoca en la agenda nacional es la responsabilidad política conocida comúnmente como juicio político, esta figura es contemplada en el artículo 110 de la Carta Magna, tiene como fin servir de contrapeso a los actos, y en su caso a los abusos, cometidos de los altos funcionarios previstos en ese normativo, que tienen como nota relevante o distintiva la división en cuanto a las funciones que tienen los servidores públicos, en lo particular los que son sometidos a juicio político tienen como características que casi en su totalidad, son elegidos mediante el voto directo de los gobernados; y se diferencian de los otros, en tanto que tienen funciones de tal importancia que sus actos pueden afectar los intereses públicos de una colectividad.

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de

¹¹⁶ Registro: 169 599; [TA]; 9a. Época; Segunda Sala; S.J.F y su Gaceta; XXVII, Mayo de 2008; Administrativa, Tesis: 2a. LXVII/2008; p. 235.

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público...”

Como puede verse, en el supuesto de fincar esta responsabilidad a los servidores judiciales lo serían a los Magistrados y a los miembros del Consejo de la Judicatura y aunque es un tema por demás polémico, no es a estos funcionarios a quienes iría dedicado los alcances de este trabajo, pues se trata de una responsabilidad política. Para clarificar este punto, sirve de apoyo la siguiente tesis judicial federal:

“JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISIVO.

El procedimiento previsto para la declaración de procedencia es básicamente el mismo que el del juicio político, puesto que ambos se encuentran establecidos en el mismo ordenamiento secundario y comparten el mismo fundamento constitucional de inatacabilidad previsto en el artículo 110 de la Carta Magna, de modo que, tratándose de juicio político, son inatacables tanto la última resolución como todos aquellos actos y declaraciones que en el procedimiento relativo emitan las Cámaras del Congreso de la Unión. Por ello, cuando el denunciante de juicio político reclama en el juicio de amparo, la omisión de emitir el acuerdo que debe recaer a la

presentación de la denuncia, debe considerarse que esa omisión es inatacable y, por tanto, que el juicio de garantías es improcedente, pues el procedimiento de juicio político inicia con la presentación de la denuncia, de acuerdo con el artículo 12, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que el acto reclamado, aun siendo una omisión, ocurre dentro del procedimiento de juicio político.”¹¹⁷

1.8 Artículo 111

En cuanto al artículo 111, en lo que toca a esta investigación, debe decirse que contempla la responsabilidad penal y civil en la que incurren los representantes políticos, pero en lo que interesa debemos observar que la responsabilidad civil, si bien, resulta complicada su exigibilidad, lo cierto es que derivado de una responsabilidad administrativa puede suscitarse una responsabilidad civil, exigible por aquellos que puedan sentir transgredidos sus derechos mediante esta vía y aunque no se hace extensiva para poder ejercerla, es un derecho con el que cuenta el ciudadano para poder hacer válido el daño moral o en su caso la responsabilidad objetiva.

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

¹¹⁷ Registro: 172 745; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Administrativa, Tesis: I.17o.A.3 A; p. 1762.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Para ahondar más sobre la explicación de este artículo es necesario ver su aplicabilidad y alcance en el derecho, con la siguiente tesis jurisprudencial:

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que,

aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.”¹¹⁸

1.9 Artículo 113

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el artículo donde descansa el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sea en la Federación o en el caso particular en las Entidades, desde luego este precepto contiene los lineamientos básicos a fin de facultar a

¹¹⁸ Registro: 190 589; [TA]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F y su Gaceta; XII, Diciembre de 2000; Constitucional, Tesis: 1a. XXVII/2000; p. 248.

los Estados a expedir su propia Ley que regule las responsabilidades disciplinarias; es decir al ser una norma de eficacia indirecta, requiere de la intervención normativa de una fuente subordinada para ser operativa, ya que en ella únicamente se establecen las bases para sancionar en la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse, reservando al legislador de las Entidades la facultad para establecer de manera específica, en la ley secundaria, las sanciones aplicables por las faltas en que incurran, debiéndolas ajustar necesariamente a las bases establecidas en el precepto constitucional.

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

Las sanciones aplicables a los servidores públicos que por actos u omisiones incurran en alguna responsabilidad administrativa consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las

cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados. Así, el citado precepto consagra el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones al establecer una variedad de éstas para que la autoridad sancionadora, tomando en consideración la responsabilidad, circunstancias del servidor público y sus antecedentes, entre otros aspectos, imponga la sanción correspondiente, es decir, señala que deben tomarse en cuenta diversas circunstancias a efecto de su individualización. Refuerza lo anterior el siguiente criterio judicial federal:

“SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor

público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberá valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.”¹¹⁹

Como puede observarse, nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo y en una garantía a favor del gobernado y también de los servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de *honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia* en el servicio público.

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹²⁰

3.8 Artículo 106

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, ya se ha visto que la Constitución Federal es el ordenamiento primario que fundamenta y permite que exista un sistema de responsabilidades en la República Mexicana, desde luego este resultado, como se vio en el capítulo de los antecedentes, lo fue después de una larga lucha para obligar legalmente a quien ejercía la función pública que en caso de materializar un abuso en el ejercicio de la función que le fuera encomendada, se faculta a través de la Carta Magna a las Constituciones de la Entidades Federativas a que puedan expedir sus propias leyes en materia de responsabilidades, lo anterior como parte del pacto federal, en tanto que corresponde a la Entidades a través de sus Constituciones locales dotar los instrumentos jurídicos, para el caso específico, en materia de responsabilidades.

¹¹⁹ Registro número: 165 147; [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; XXXI, Febrero de 2010; Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/52; p. 2742.

¹²⁰ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>. Visto el 29 de enero de 2013.

La constitución Local extiende esa coordinación emanada del federalismo, pues, incluso faculta no a la Entidad Federativa, sino en lo específico a uno de sus poderes públicos, esto es al Poder Judicial del Estado de México para que su administración, vigilancia y disciplina estén a cargo del Consejo de la Judicatura, así lo precisa el artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, dispone a efecto lo siguiente:

“Artículo 106. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado de México, conforme a las bases que señala esta Constitución y las leyes respectivas.”

Lo anterior es así porque el artículo 109 de la Constitución Federal otorga a los legisladores de las Entidades Federativas para que las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, derivadas de actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, puedan ser sancionadas precisamente a través de sus leyes secundarias, debiéndolas ajustar necesariamente a las bases establecidas en el precepto constitucional federal. Lo que en lo particular ocurre, pues el artículo 106 de la Constitucional faculta al Poder Judicial y en concreto al Consejo de la Judicatura, por medio de su Ley Orgánica, para que ejerza las funciones de vigilancia, administración y disciplina, lo anterior a través de la imposición de una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones. Para su mejor entendimiento se cita, por analogía, el siguiente criterio judicial federal:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LEY ORGÁNICA DE ÉSTE ES LA NORMA ESPECIAL APLICABLE PARA TRAMITAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO E IMPONER LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las Legislaturas de los Estados expedirán, dentro de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás

normas conducentes a sancionar a aquellos que incurran en responsabilidad, motivo por el cual, es válido acudir no sólo a las leyes en la materia, sino a diversos ordenamientos. Por otra parte, el artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León señala que el Poder Judicial establecerá, de conformidad con su legislación, los órganos competentes para tramitar los procedimientos derivados del incumplimiento de las obligaciones administrativas de sus servidores públicos e imponer las sanciones previstas en la propia ley. Así, tratándose del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del mencionado Poder Judicial, la ley orgánica de éste es la norma especial aplicable para tramitarlo e imponer las sanciones correspondientes.”¹²¹

3.9 Artículo 130

El contenido de este artículo es enunciativo, pues precisa quiénes son las personas que incurren en responsabilidad administrativa en el Estado de México, en este sentido la Constitución señala que lo serán los servidores públicos, mismos que desempeñarán un empleo cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado de México, dentro de los que se encuentra el Poder Judicial y como ha quedado determinado en el capítulo II, este tipo de servidores públicos reciben el nombre, en materia de responsabilidades administrativas, de *servidores judiciales*, noción que encuentra su naturaleza jurídica en el precepto que a continuación se transcribe:

“Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás

¹²¹ Registro: 168 040; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Administrativa; Tesis: IV.3o.A.110 A; p. 2827.

trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”

Con respecto a este artículo y para especificar el alcance legal que tiene el término servidores públicos, sirve por analogía lo vertido en la siguiente tesis judicial federal:

“SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO.

Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.”¹²²

¹²² Registro: 173 672; [TA]; 9a. Época; Segunda Sala; S.J.F y su Gaceta; XXIV, Diciembre de 2006; Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. XCIII/2006; p. 238.

En el mismo tenor, esta disposición cobra relevancia porque especifica la disposición jurídica que habrá de aplicarse para la regulación de las responsabilidades administrativas, siendo esta la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*, la cual será el medio legal a través de la cual se enuncien y determinen las reglas operativas aplicables, a efecto de iniciar y sustanciar un procedimiento administrativo disciplinario. Lo anterior deriva, de igual forma, de lo señalado en el artículo 106 de la Constitución local, pues como ha quedado reiteradamente mencionado, dicha atribución es delegada a las Legislaturas de los Estados a fin de que expidan, dentro de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas que sirvan para sancionar a aquellos que incurran en responsabilidad.

4 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México¹²³

4.1 Artículo 52

En el Capítulo Quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, relativo al Consejo de la Judicatura y derivado del artículo 106 de la Constitución Local, como ha quedado por demás reiterado, faculta a que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, esté a cargo del Consejo de la Judicatura de ese órgano, conforme a las bases que señala esta Constitución y las leyes respectivas, que para el caso particular lo será la referida Ley Orgánica; en ese sentido el artículo 52 de la Ley Orgánica reproduce, casi textualmente, el contenido de ese artículo constitucional.

“Artículo 52. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura conforme a las bases que señala la Constitución Política del Estado y esta ley.”

¹²³*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.* <http://www.ipomex.org.mx/ipo/porta/pjedomex/marcoJuridico/9.web>. Visto el 07 de febrero de 2013.

4.2 Artículo 63

Este artículo faculta al Consejo de la Judicatura a imponer, previa garantía de audiencia, las sanciones administrativas a las que se hagan acreedores por haber transgredido alguna de las disposiciones legales que rigen el actuar de los servidores judiciales; en ese sentido, cabe decir que de ninguna forma y bajo ninguna circunstancia procedimental puede violarse la garantía de audiencia para ser escuchado, en cuanto a las faltas atribuidas o en cuanto a la violación de las obligaciones generales que le imponen las leyes aplicables al caso concreto.

“Artículo 63. Son facultades del Consejo de la Judicatura:

...VII. Imponer a los servidores públicos judiciales, previa la garantía de audiencia y defensa, las sanciones que procedan conforme a la ley y que no estén encomendadas expresamente a otras autoridades;...”

Este principio es primordial y si se pasa por alto en la instrumentación del acta administrativa que se origina por la comisión de faltas o la violación de las obligaciones de carácter general, es decir si en el acta no se le brinda ese derecho al servidor judicial, las consecuencias jurídicas que se acarrearán, si bien pueden regularizarse, constituye una omisión que no se debe pasarse por alto, a no ser que esa omisión se dé por la ausencia del servidor judicial de su centro laboral o algún estado físico o mental que le impida poder estar presente y se materialice su garantía de audiencia.

Sirve por analogía para el reforzamiento de la garantía de audiencia el contenido de la siguiente tesis judicial federal:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. EL AUTO CON EL QUE INICIA EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DEBE CONTENER, ADEMÁS DE LOS HECHOS QUE SE IMPUTAN A AQUÉLLOS Y LAS PRUEBAS EN QUE SE FUNDAN, LA CAUSA QUE SE LES ATRIBUYE.

De conformidad con la fracción I del artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder

Judicial del Estado de Guanajuato, el auto con el que inicia el procedimiento para establecer la responsabilidad de sus miembros debe ser notificado al servidor público denunciado haciéndole saber con precisión los hechos que se le imputan y las pruebas en que se fundan; además, a fin de respetar su garantía de audiencia, prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese proveído debe contener la causa de responsabilidad que se le atribuye, pues trasladados los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, la prerrogativa subjetiva de defensa del imputado no sólo comprende la posibilidad de debatir los hechos materia del procedimiento que se le instruye, sino también la de controvertir la legalidad de la indicada causa. Máxime que acorde con el artículo 156 de la citada ley, la sanción que en su caso se le llegara a imponer depende de la causa que se estime comprobada.”¹²⁴

Asimismo, el artículo en comento sienta las bases para poder suspender o sustituir a los servidores judiciales, se insiste previa garantía de audiencia y defensa cuando una vez analizados exhaustivamente todos los medios de prueba se hayan comprobado los hechos, actos de indisciplina, mala conducta, faltas graves o cuando no incurran en la comisión de un delito, lo anterior se observa en la fracción IX del artículo en cita:

...“IX. Suspender o destituir en el ejercicio de sus cargos a los jueces, secretarios, ejecutores y demás servidores judiciales, previa la garantía de audiencia y defensa, cuando a su juicio y comprobación de los hechos, hayan realizado actos de indisciplina, mala conducta, faltas graves o cuando incurran en la comisión de delito en el desempeño de sus funciones, denunciando, en su caso, los hechos al Ministerio Público;...”

Este precepto puede considerarse muy ambiguo, en el sentido de determinar quién es el servidor que puede ser suspendido y destituido, sin embargo como se verá más adelante deben seguirse dos criterios para imponer la sanción, el

¹²⁴ Registro: 163 741; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; XXXII, Septiembre de 2010; Administrativa; Tesis: XVI.Io.A.T.54 A; p. 1402.

primero en relación con la gravedad de la falta y el segundo la reiteración de la misma, que aunque no sea grave sigue un orden cuasi metódico y que lo será siempre que pueda verse beneficiado el servidor judicial en la comisión de una falta no grave; de ahí que las sanciones impuestas obedezcan a una conducta administrativa antijurídica e impropia, considerando si el actuar de quien es sometido al procedimiento administrativo disciplinario, produjo consecuencias que redunden en perjuicio de la Administración de Justicia en el ejercicio de sus funciones encomendadas; y, aún cuando en los artículos 122 y 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, no se prevé qué tipo de faltas deben ser consideradas leves o graves, así como el parámetro que se debe tomar en cuenta, al no existir tal graduación corresponde al Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus facultades de vigilancia y disciplina, la determinación de tales parámetros, atendiendo a la naturaleza y gravedad de la conducta u omisión materia de la responsabilidad.

4.3 Artículo 111

El contenido de este artículo, verifica el alcance sobre a quién puede instaurarse el procedimiento administrativo disciplinario, en ese orden de ideas establece el límite legal al mencionar que la instauración de este procedimiento lo será a todos los servidores judiciales, pero existe un acotamiento, pues si bien es enfático al señalar que su alcance lo será también a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; sin embargo, utilizando el principio de exclusión lógica, se entiende que se exceptúan los tres magistrados que conforman el Consejo de la Judicatura, lo mismo se entiende el juez integrante del Consejo, así las cosas, el procedimiento administrativo, podrá instaurarse a todos los servidores con excepción de los Integrantes del Consejo, que, como ha quedado dicho sólo se les podrá hacer exigible la responsabilidad política.

“Artículo 111. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces y servidores del Poder Judicial, serán responsables administrativamente de las faltas que cometan

en el ejercicio de sus cargos y quedarán sujetos al procedimiento y sanciones que determina la presente ley o las que sean aplicables.”

De igual forma se limita al tipo de responsabilidad, enfatizando que en el procedimiento lo serán por las faltas administrativas que cometan en el ejercicio de su encargo, que en caso de que sea corroborada o violaciones al catálogo de obligaciones generales que se analizaran en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades, las cuales, unas o otras, los hará acreedores a la sanción que amerite, de acuerdo a la gravedad de la falta o la reiteración, esto último en caso de una comisión previa.

4.4 Artículo 118

El artículo 118 de la Ley Orgánica en consulta, establece los requisitos de procedibilidad, a fin de decretar la responsabilidad administrativa, siendo éstos, los siguientes:

“Artículo 118. El procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Poder Judicial, deberá iniciarse:

I. Por denuncia, que en su caso se ratificará, la cual deberá constar por escrito, bajo protesta de decir verdad y estar suscrita por el denunciante, con indicación de su domicilio.

Están legitimados para formular denuncias por faltas administrativas:

- a). Las partes en el procedimiento.
- b). El Ministerio Público, en los procesos en que intervenga.
- c). El ofendido, en los procesos penales.

Si falta alguno de los requisitos anteriores, la denuncia será desechada de plano.

II. Por acta levantada con motivo de las visitas practicadas a las salas y a los juzgados o por hechos que se desprendan del ejercicio de la función de los servidores.”

De lo anterior, se advierte que en la fracción I del precepto legal invocado, se precisan los requisitos mínimos que deben satisfacer las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de México, entre los que se encuentran: que se haga por escrito, bajo protesta de decir verdad, que esté suscrita por el denunciante en la que precise su domicilio; también, que dicha queja y/o denuncia sea formulada por las partes en el procedimiento, por el Ministerio Público en los procesos en que intervenga y por el ofendido en los procesos en los que intervenga; por tanto, para estar en posibilidad de dar trámite a la misma y ante la eventual omisión de alguno de los requisitos anteriores, deberá desecharse la queja de plano.

Para el caso de la primera fracción, es decir, por *denuncia*, tanto en la Dirección General de la Contraloría del Poder Judicial, como en sus Delegaciones, se cuentan con unos formatos denominados como formatos del sistema de sugerencias, denuncias y/o quejas implementados por el Consejo de la Judicatura, en el que el quejoso enuncia, de forma simple, nombre y domicilio del quejoso para recibir notificaciones futuras; el nombre del servidor judicial, si es que lo sabe; número de expediente, causa/carpeta administrativa o toca, área administrativa donde se tramita su asunto; los motivos de la queja, la conducta del servidor judicial que le causa agravio, medios de convicción (en caso que se cuente con ellos); y, la firma del interesado.

Independientemente del formato de queja, los solicitantes mediante un escrito pueden hacer del conocimiento al Consejo de la Judicatura, las irregularidades que adviertan del Juzgador en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando en ese escrito se cumplan con los requisitos indicados.

Y si bien es cierto que el tercer renglón del artículo 118 fracción I de la Ley Orgánica en consulta, establece que si faltara uno de los requisitos anteriores, la denuncia será desechada; lo cierto es que en la práctica no es así, pues únicamente se previene, mediante acuerdo, al denunciante para que en el término de tres días ratifique su escrito y en su caso aclare cualquiera de los requisitos que haya omitido.

Por su parte, en la fracción II del supracitado artículo 118, se establecen dos hipótesis bajo las cuales puede iniciarse un procedimiento de responsabilidad administrativa, a saber: *por acta levantada* con motivo de las visitas practicadas a las salas y a los juzgados o por hechos que se desprendan del ejercicio de la función de los servidores. De la simple lectura de la citada fracción, se advierte la disyunción (o) que presupone una circunstancia u otra; es decir, son dos hipótesis diversas, las cuales subsisten independientemente una respecto de la otra, pues en caso de que el legislador hubiese condicionado ambos supuestos hubiera utilizado en la redacción de dicho artículo, la conjunción (y).

Se precisa que estas actas son levantadas por los Titulares de los Juzgados o Salas y, en su caso, por los titulares de las unidades administrativas; asimismo podrá ser levantada por los integrantes del Consejo de la Judicatura, quienes tienen esas facultades de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 fracción IV del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura, pues dentro de sus atribuciones está el efectuar visitas de supervisión a las salas, tribunales y a los juzgados, al Centro Estatal de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa, a la Escuela Judicial y demás áreas administrativas, en los términos que acuerde el Consejo.

4.5 Artículo 119

El artículo 119 de esta Ley a la letra señala:

“**Artículo 119.** Toda denuncia o acta levantada en contra de algún servidor público del Poder Judicial, se presentará ante la Dirección de la Contraloría o su delegación correspondiente, la que dará cuenta dentro del término de 24 horas al presidente del Consejo de la Judicatura, quien designará a alguno de sus miembros como instructor, para que se encargue de la sustanciación del expediente respectivo, pudiendo auxiliarse, en su caso, de la Contraloría Interna”

Este artículo si bien no necesita mayor explicación, debe señalarse un escollo pragmático que en lo particular se presenta, pues derivado de que el Consejo detenta la decisión sobre la tramitología procesal, un obstáculo común es que no se puede dar trámite expedito a la queja o a las actas dentro del término establecido por la propia ley; sobre todo en el caso de las Delegaciones de la Contraloría, pues gozan de la desventaja de la distancia a que se encuentran del Consejo de la Judicatura; además, que en las Delegaciones sólo cuentan con un Secretario Judicial y debido a la celebración de las audiencias que se llevan a cabo en dichas Delegaciones, en las que se requiere la fe pública que la ley le otorga, no puede ausentarse continuamente; y por esta razón, los secretarios judiciales encargados de dar cuenta van una vez por semana a las Oficinas del Consejo, lo que hace que el trámite se retrase.

“El procedimiento se instruirá en los términos siguientes:

- I. Se iniciará con la denuncia o acta en la que se ofrecerán las pruebas respectivas;
- II. Se le hará saber al servidor público el contenido de la denuncia o del acta, para que dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la notificación rinda un informe por escrito y ofrezca las pruebas que estime pertinentes;...”

En cuanto a la tramitación de las pruebas a que se refieren estas fracciones, la legislación aplicable es el Código de Procedimientos Administrativos, por disposición expresa del artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que al respecto señala:

“Artículo 91. En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los Títulos Tercero y Cuarto de esta ley, son aplicables, en lo conducente, supletoriamente, las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.”

Asimismo sirve para explicar y clarificar este punto, el siguiente criterio judicial federal:

“SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD DE ESTABLECE LA LEY RELATIVA.

De la interpretación del artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se obtiene que el citado Código de Procedimientos es aplicable supletoriamente. “En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los títulos tercero y cuarto de ésta ley...”, dicho título tercero se denomina “De las responsabilidades Administrativas”, de lo que necesariamente se sigue que tratándose de asuntos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios es aplicable, supletoriamente, el Código de Procedimientos del mismo Estado; por lo tanto, no es dable sostener que en ese tipo de procedimientos sean aplicables, supletoriamente, el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales del Estado de México, porque esa supletoriedad sólo opera en asuntos relaciones con el juicio político y la declaración de procedencia, conforme al artículo 40 de la citada ley de responsabilidades, el encontrarse éste comprendido en el capítulo IV, llamado “Disposiciones para los capítulos II y III del Título Segundo de esta ley”, capítulo que a su vez, está inmerso en el título segundo denominado

“Procedimientos ante la legislatura del Estado en materia de Juicio Político y declaración de procedencia”¹²⁵

En este contexto, para el ofrecimiento de las pruebas, se observa que se tiene que hacer del conocimiento al Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de México, las irregularidades en que se presume incurre el servidor judicial, es que los denunciantes al ser la mayoría de las veces las partes en el procedimiento de donde emana la queja; no son peritos en la materia de derecho y por lo tanto desconocen que en el procedimiento administrativo disciplinario existen etapas y momentos, en especial, en cuanto a la presentación de las pruebas, que deberían acompañarse a su escrito de denuncia, mismas que son de vital importancia para acreditar la conducta que se le atribuye al servidor judicial en el desempeño de su función; pues si no se presentan, la mayoría de las veces se declara la no responsabilidad administrativa, con base a no contar con elementos, en los cuales el Pleno del Consejo de la Judicatura pueda tener un panorama que lo oriente sobre los hechos y en el que se puedan tener por acreditadas las irregularidades atribuidas. Refuerza lo anterior el siguiente criterio judicial:

“PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse

¹²⁵ Registro: 177 446; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXII, Agosto de 2005; Tesis: II.1o.A.109 A, p. 2033.

que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.”¹²⁶

Por ello es indispensable, que se acompañen medios de convicción suficientes para acreditar las irregularidades que se le atribuyen a un servidor judicial y se le pueda sancionar; ello, en atención que el objeto de la prueba es producir convencimiento en el ánimo del juzgador; en este caso, a la autoridad instructora, quien al formular su opinión de responsabilidad administrativa cuenta con los elementos necesarios para emitir su opinión, fundándola y motivándola para que la propuesta de sanción, sea aceptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, y se dicte la resolución que proceda y se cumplimente.

En lo tocante con las pruebas, debe acotarse que el momento procesal oportuno para ofrecerlas lo es desde la interposición de la queja, al menos en cuanto a su enunciación, porque permite al instructor, tomar las medidas más drásticas para la averiguación de los hechos motivo de denuncia. Pero, lamentablemente, la mayoría de las quejas que se presentan no acreditan con elementos de convicción suficientes, la mala conducta del servidor judicial; lo que favorece, que si en realidad existe una mala actuación en el ejercicio de su función, ésta se siga dando; y como consecuencia, poco a poco se pierda la confianza de las personas en la administrará justicia.

Por esta razón, es necesario explicar que el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, para poder fincar la responsabilidad administrativa al servidor judicial por su mala actuación, se encuentra establecido *a guisa* de reglas generales en el Código de Procedimientos Administrativos; el cual

¹²⁶ Registro: 179803; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XX, Diciembre de 2004; Administrativa; Tesis: IV.2o.A.126 A, p. 1416.

señala que se admitirán toda clase de pruebas; excepto, la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones; además, de las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisi3n del caso.

Tambi3n, concede a la autoridad administrativa la facultad de allegarse o practicar cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime que es necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre el asunto; y, proporcione a 3stas el auxilio de los servidores p3blicos y terceros con la finalidad de la averiguaci3n de la verdad, y en su caso aplicar los medios de apremio para que cumplan con esta obligaci3n.

Para saber cu3les son las pruebas admisibles en el procedimiento administrativo disciplinario, es pertinente analizar el contenido del art3culo 38 del C3digo de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de M3xico, lo que permitir3 entender cada una de las etapas en cuanto a su tramitaci3n:

“Art3culo 38. Son medios de prueba:

- I. Confesional;
- II. Documentos p3blicos y privados;
- III. Testimonial;
- IV. Inspecci3n;
- V. Pericial;
- VI. Presuncional;
- VII. Instrumental; y
- VIII. Fotograf3as y dem3s elementos aportados por la ciencia.”

Las pruebas deben de ofrecerse, expresando con toda claridad cu3l es el hecho o hechos que se tratan de demostrar, as3 como cuales son las razones

con las que el oferente estima demostrará, y deben relacionarse con los hechos narrados en el escrito de queja.

“III. Se citará al servidor público y al denunciante, en su caso, a una audiencia que se celebrará dentro de un plazo igual al que se refiere la fracción anterior, y en ella se les oirá y se desahogarán las pruebas tendientes a la comprobación de la falta administrativa o de la justificación de la conducta del servidor público;

Si el denunciante no comparece a la audiencia sin causa justificada y las pruebas aportadas no acreditan plenamente por sí solas la responsabilidad del servidor público, se sobreseerá el procedimiento;

IV. El instructor podrá llevar a cabo la práctica de cualquier diligencia probatoria que considere necesaria para el esclarecimiento de los hechos; y”

Estas fracciones no necesitan mayor explicación, sólo debe destacarse que las partes, para la celebración de la audiencia deberán citarse con 48 horas de anticipación, ello en atención a lo que establece el artículo 27 del Código de Procedimientos Administrativos.

Otra situación relevante, es que si el denunciante no comparece a la audiencia y si del contenido de las actuaciones que integran el expediente no se advierten elementos suficientes para acreditar las faltas que se le atribuyeran al servidor judicial, se sobresee el procedimiento. Se insiste que en cuanto a que como requisito de procedibilidad, es necesario agregar las pruebas al momento de presentar el escrito de queja de denuncia, porque si existen elementos de convicción, la circunstancia de que el quejoso no asista a la audiencia de ley, no es motivo de sobreseer el procedimiento y la autoridad administrativa entra al fondo de las irregularidades atribuidas, para decretar si el servidor judicial incurrió o no en responsabilidad.

“V. De no existir diligencias probatorias adicionales, el instructor formulará su opinión de responsabilidad o de no responsabilidad administrativa, así como de la propuesta de sanción dentro de un plazo de 10 días hábiles. Con lo anterior se dará cuenta al pleno del Consejo de la Judicatura en la siguiente sesión, para que se dicte la resolución que proceda y la cumplimente.”

Las resoluciones que se dictan en cuanto a las responsabilidades administrativas en que incurre el servidor judicial pueden ser de:

➤ **Sobreseimiento.** Cuando no comparece a la audiencia el denunciante, siempre y cuando de las pruebas aportadas no se acredite por sí mismas la responsabilidad administrativa del servidor judicial. También, puede darse cuando el denunciante se desiste de la queja que en su momento presentó.

➤ **No responsabilidad.** Se declara cuando no hay pruebas para acreditar la conducta que le atribuya al servidor judicial o en su caso del análisis de las constancias se advierta que son cuestiones jurisdiccionales.

➤ **Responsabilidad.** Si se acreditan de manera evidente las irregularidades que se le atribuyen al servidor judicial, por no cumplir con las obligaciones de carácter general que el impone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; las diversas de carácter específico, así como actualizar las faltas administrativas que se contienen en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

4.6 Artículo 122

Una vez acreditada la responsabilidad administrativa atribuida al servidor judicial, las sanciones que le puede imponer el Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México son las que enumera el artículo 122 de la Ley Orgánica de la misma Entidad y que son:

- “I. Amonestación;
- II. Apercibimiento;
- III. Sanción económica de tres a 500 días de salario mínimo diario vigente en el área geográfica respectiva; esta sanción deberá exhibirse dentro del término de tres siguientes al de la notificación según el artículo 29 de la Ley de Responsabilidades en consulta.
- IV. Suspensión del cargo hasta por un mes;
- V. Destitución del cargo; y
- VI. Inhabilitación.”

Cuando además de las faltas, se haya incurrido en hechos que puedan ser constitutivos de delito, se pondrá en conocimiento del Ministerio Público, para los efectos legales respectivos.

Para la aplicación de cada una de estas sanciones, se toma en cuenta la gravedad de la falta, la incidencia o reincidencia y la conducta anterior del Juzgador, la cual se advierte su expediente personal, tal y como se desprende del artículo 123 de la misma Ley Orgánica.

4.7 Artículo 123

Este artículo en lo particular señala:

“**Artículo 123.** Para la aplicación de las sanciones, se tomará en cuenta la gravedad de la falta cometida, la incidencia o reincidencia de la misma y la conducta anterior del servidor público.”

La conducta administrativa antijurídica e impropia en que incurre el servidor judicial no tiene un parámetro cierto para poder definir la gravedad; sin embargo por el tipo de falta o de incumplimiento en las obligaciones generales, es determinable la definición de poca, mediana o de gravedad, lo anterior tomando en cuenta si el acto o la omisión produjo consecuencias que redundan en perjuicio de la Administración de Justicia o de los justiciables en su ejercicio del cargo encomendado; sin embargo al no preverse el parámetro de qué tipo de faltas deben ser consideradas leves o graves, como se ha dicho, corresponde al Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus facultades de vigilancia y disciplina la determinación de tales parámetros, atendiendo a la naturaleza y gravedad de la conducta u omisión materia de la responsabilidad. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis judicial federal:

“SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS.

El artículo 54 fracción I de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de la propio ley o las que se dicten en base a ella, sin que se especifique que tipo de conducta puede generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetro que deba respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar que conducta puede ser considerada grave”¹²⁷

Independientemente de la sanción que se aplique al servidor judicial, debe hacerse del conocimiento del Poder Ejecutivo la sanción impuesta,

¹²⁷ Registro: 193 499; [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Agosto de 1999, tesis I.7º.A.70ª, Pág. 1074.

remitiéndole a través de la Secretaría de Contraloría, mediante un formato denominado como *cedula del registro de sanciones* para llevar, precisamente, un registro en el supuesto de que quiera ocupar en lo futuro un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal. Lo anterior de acuerdo al artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el cual a la letra señala:

“**Artículo 63.** Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo, constarán por escrito.

Las resoluciones imponiendo sanciones se inscribirán en un registro que llevará la Secretaría particularmente las de inhabilitación.”

5. . Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios¹²⁸

4.1 Artículo 2

La ley de responsabilidades en el Estado de México, es una ley que permite la sustanciación del derecho de las responsabilidades en todos y cada uno de los órganos con los que cuenta el Estado de México, en ese entendido esta ley se transforma en una guía que por un lado permite la sustanciación de los procedimientos administrativos, pero también es en sí misma un catálogo de las posibles sanciones que se derivan de la violación a las disposiciones de carácter general que enmarcan el servicio público; en esa vertiente el artículo segundo señala que son sujetos de responsabilidad los servidores judiciales que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza que en lo que interesa se entiende a las dos vertientes que se analizaron en el capítulo dos, es decir los servidores que prestan sus servicios en las áreas jurisdiccionales y los servidores que prestan sus servicios en las unidades administrativas.

¹²⁸ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*. <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/13.web>. visto 24 de marzo de 2013.

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen...”

4.2 Artículo 3 fracción II

Mediante este artículo se faculta al Poder Judicial del Estado de México para aplicar esta ley por medio del Consejo de la Judicatura, quien a su vez como ha quedado dicho se auxiliará de la Dirección General de Contraloría para poder encuadrar las violaciones a las obligaciones de carácter general en las que con sus actos u omisiones un servidor judicial incurre con motivo del cargo o comisión.

“Artículo 3. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

...

II. El Consejo de la Judicatura del Estado...”

4.3 Artículo 42

La Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en concreto en su artículo **42** contiene las obligaciones de carácter general que el servidor judicial está obligado a observar en el desempeño de la función jurisdiccional que le ha sido encomendada, artículo que contiene un profundo contenido ético, pues quien lo adopte mejorara la calidad del servicio que presta, pero quien lo viole se hará acreedor a las sanciones que le correspondan de acuerdo a la gravedad de la falta; este artículo señala:

“Artículo 42. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general...”

En cuanto a estos cinco principios enunciados la *legalidad*, es esencial en todo juicio y está presente como la garantía constitucional de que nadie podrá ser privado de su 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 anterior al hecho (Artículo 14 de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos). La *honradez* como principio rector contenido en el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México, que en su esencia se refiere a que la conducta del servidor judicial debe ser íntegra, recta, a fin de no caer en actos que puedan afectar la imagen de la administración de justicia.

En cuanto a la *lealtad* es un principio rector, que entraña la fidelidad que debe tener el servidor judicial a la sociedad y al derecho, sin olvidar que el Estado ha confiado en él para hacer efectivo el bien común, ya que el cargo que tiene conferido lo debe a los ciudadanos, a quienes en correspondencia requieren que se les brinde un buen servicio en cuanto a la administración de justicia. La *imparcialidad*, que es una garantía procesal como una garantía de equilibrio entre las partes. La *eficiencia*, entendida como la capacidad y facilidad para desarrollar adecuadamente su función.

El hecho de que el servidor judicial esté libre de no incurrir en responsabilidad administrativa, está íntimamente ligado con observar las obligaciones de carácter general que el mencionado precepto legal establece, el cual es necesario analizar para verificar que todas y cada una de las fracciones tienen que ver con los principios rectores y específicos precisados en el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México; los cuales, si fueran acatados evitarían al servidor judicial toparse con el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario. En ese entendido tenemos que la fracción I señala:

“I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión...”

Esta fracción, es la más utilizada en al instaurarse el procedimiento administrativo disciplinario, por tener lugar en ella todas las faltas y obligaciones que encierra la función jurisdiccional que le ha sido encomendada, además de los principios éticos en su conjunto.

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos...

III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenios por el Estado con la Federación, o sus Municipios...

En cuanto a estas fracciones, por no estar directamente relacionadas con el ejercicio de la función jurisdiccional no se analizan.

IV. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos...

Esta fracción se relaciona con el principio rector de la *optimización*, el cual consiste en que el servidor judicial debe utilizar los insumos y en general todo material que se le sea asignado de manera adecuada y destinarlo para lo que es,

tratando de no desperdiciarlo o utilizarlo en actividades ajenas a las que se desarrollan en el área a la que está adscrito; y la *confidencialidad*, en cuanto a que debe mantener la información a la que tenga acceso por razón de su cargo con la secrecía necesaria para el cargo que desempeña.

“V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas...”

Toda la información que se maneja en el Poder Judicial del Estado de México es muy delicada, por lo que debe tener presente que ante esa responsabilidad que implica el ejercicio de su función, cuidando y resguardando, debidamente, todos y cada uno de los documentos a los que tiene acceso, para evitar que sean mal utilizados, para así hacer realidad el principio específico de la *excelencia y responsabilidad*, a fin de lograr la confianza y respeto, que se da como resultado de un trabajo dedicado responsable y honesto.

“VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste...”

Esta fracción nos muestra la importancia del principio de la *honradéz*, pues el servidor judicial debe conducir su actuación con probidad y honorabilidad, pues no puede aceptarse que en el ejercicio de la función jurisdiccional, esté una persona que no reúna el mínimo de principios éticos para ser considerada un ejemplo ante la sociedad, tanto en conocimientos jurídicos como en su actuar como ser humano. Además, en este caso también aplica el principio de *tolerancia*, en cuanto a que debe escuchar y respetar a los justiciables con

paciencia, pues como se sabe en los litigios además de cosas materiales inmersas, hay sentimientos involucrados. Máxime, que como bien dice Piero Calamandrei la justicia es comprensión, considerar a la vez, y armónicamente los intereses opuestos, las razones de quien defiende y de quien acusa.

“VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato con respeto y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad...”

La práctica de esta fracción es esencial para que exista armonía en las áreas jurisdiccionales y en las unidades administrativas, pues es común que por parte de los servidores judiciales que pueda existir algún sentimiento de animadversión hacia alguno de sus compañeros de trabajo, a quienes a pesar de sus diferencias debe de tratar de manera respetuosa, amable y cordial, buscando la armonía y colaboración eficiente y equitativa en su entorno laboral; es decir debe hacer válido el principio rector de *compañerismo* y el de *profesionalismo*.

“VIII. Observar respeto y subordinación legítimas a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones...”

IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba...

X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones...”

Estos tres apartados se refieren al principio de *obediencia* a la que se refirió con anterioridad, principio que tiene impuesto todo servidor judicial derivado del orden y grado con el que se estructura la jerarquía jurisdiccional, pues todos están inmersos a una relación de autoridad, frente a los Titulares de área, el Consejo de la Judicatura y, en su caso a los magistrados a quienes se les debe respeto y subordinación. Respecto a la fracción X de igual modo, porque su campo de actuación se circunscribe sólo a lo que se le está permitido de acuerdo al marco legal de sus actuaciones y durante el tiempo que lo señale su nombramiento.

“XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan...”

En cuanto a esta fracción, de igual modo, se aplica el principio de *obediencia* porque su actuación está condicionada a lo que le permita la ley, pues esta le delimita su campo de actuación, el que no debe de rebasar bajo ninguna circunstancia pues, la ley es el máximo superior jerárquico que tiene en el ejercicio de su función, sin soslayar que bajo este parámetro no se puede hacer a un lado la figura legal de la licencia, la cual permite, al servidor judicial el poder ausentarse siempre que sea por causa justificada.

“XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba...”

La realización de esta hipótesis transgrediría el principio de *lealtad* que le impone el Código de Ética, pues la fidelidad que debe al Poder Judicial del Estado de México, requiere que todos sus sentidos, estén puestos ya sea como

actores o auxiliares de la administración de justicia y que no tenga actividades ajenas que puedan distraerlo.

“XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar...”

Para evitar incumplir en esta falta, el servidor judicial debe respetar el principio específico de *honestidad* y *lealtad*, al rechazar con firmeza cualquier intento de influencia jerárquica, política de grupos de presión, amistad o recomendación de cualquier índole, que tienda a incidir en el trámite o en su caso en la resolución de los asuntos de su conocimiento; pues, esto tiene como consecuencia que mucha gente que tiene la capacidad y el espíritu de servicio tenga que esperar tiempos indeterminados para poder ser designada, ello aunado a que el servidor judicial, al realizar este tipo de recomendaciones hace a un lado todas las convicciones éticas porque en estricto sentido puede traficar influencias con el cargo que le fuera asignado.

“XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte...”

Al incumplir con esta obligación el servidor judicial omite conducirse con la *honradez, lealtad y excelencia*, a actuar con probidad, rectitud, honorabilidad e integridad, así como apegarse a los objetivos institucionales, que lo invitan a reconocer sus limitantes en cuanto a su actuación; pero sobre todo en la vulnerabilidad que lo orille a inclinarse a la parcialidad, lo que violenta el principio de igualdad, es por ello que la ley enuncia una serie de circunstancias llamadas impedimentos que son no otra cosa que situaciones de hecho, por los cuales se ordena a determinado servidor judicial excusarse; en el caso de la áreas jurisdiccionales, si a pesar de existir el impedimento, tratándose del Juzgador no se excusa, las partes tienen el derecho a recusarlo.

“XV. Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos...”

Ésta fracción al contener cuestiones relacionadas con la información que debe proporcionar ante el Consejo de la Judicatura, en atención a que éste es su superior jerárquico y que lleva implícito el principio de *obediencia*, al que se ha hecho referencia en las fracciones VIII y IX, por lo que no requiere mayor explicación.

“XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objeto mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas física o a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren

directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión...”

Es de suma importancia, tener en cuenta el contenido de esta fracción, pues éste es uno de los vicios más lamentables que pueden existir en la administración de justicia, que va contra todos los principios éticos que debe observar el Juzgador, desde la *honorabilidad*; los principios específicos de *independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia*, en todos y cada uno de sus artículos, porque la justicia es un derecho de todo ser humano, sin ella se hacen presentes todos los males; la justicia, además considerada como la virtud suprema por excelencia según Aristóteles y Platón, puede ser pisoteada. Además, de que el servidor judicial debe precisamente a ella su nombre “justicia”, porque para eso está nombrado, por lo que no puede concebirse que una persona corrupta tenga cargo tan sublime, porque lo degrada en todos sus aspectos. Aunado a que la gratuidad de la justicia, es una garantía constitucional y es una obligación primordial del Estado el velar porque sea cumplida, porque de lo contrario el orden y estabilidad social estarían vulnerándose, pues se perdería la confianza que en ellos depositan las personas y cada quien se haría justicia por su propia mano.

Por ello el servidor judicial que incumpla con esta obligación debe hacerse acreedor de sanciones ejemplares; independientemente de que se originen otro tipo de responsabilidades que implican su comparecencia ante el Agente del Ministerio Público, a fin de fincarle responsabilidad penal.

“XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV...”

Esta fracción tiene estrecha relación con la señalada anteriormente, sólo que es un poco más concreta, en cuanto el principio específico de *objetividad*, ya que éste lo obliga a tomar sus decisiones buscando la realización del derecho y no beneficios o ventajas personales.

“XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción, de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar de alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a la que se refiere la fracción XIII...”

Esta parte por estar relacionada con la fracción XIII del mismo artículo, anteriormente explicada no requiere mayor abundamiento.

“XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley...”

El principio de *obediencia* es aplicable, al acatar las disposiciones que la ley le impone como superior, y también el diverso de *honradez*, para proporcionar los datos solicitados de manera veraz.

“XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia...”

De igual modo, este principio se aplica en cuanto a que el servidor judicial se encuentra sujeto al principio de *obediencia*, pero sobre todo en lo que toca a esta fracción impera el *compañerismo*, ya que al auxiliar a la Contraloría, si bien son funciones que no le son propias, si ayuda al esclarecimiento de los hechos en cuanto a la instauración del un procedimiento administrativo disciplinario,

en donde el servidor judicial funge como un testigo, que auxilia al órgano disciplinario en pos del mejoramiento en la materialización de la justicia. Asimismo colaborar en funciones que no le son propias, es una obligación necesaria para cumplir con los cometidos del Poder Judicial del Estado de México.

“XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto...”

Tomando en consideración que en el Poder Judicial del Estado de México toma como base el sistema de méritos, para que se pueda acceder a ascensos dentro del sistema que ha quedado definido como carrera judicial, es menester que este sistema se base en un sistema de orden y grado, en función al cargo que sea encomendado; así las cosas, quienes tienen esa función en ese orden regresivo lo será el Consejo de la Judicatura, los magistrados, los jueces, los secretarios judiciales, los Administradores de los juzgados de Control y Juicio Oral, así como los Titulares o encargados de las áreas administrativas, todos ellos tienen la obligación de dirigir eficientemente el Poder Judicial de la Entidad conceptualizando con ello, el principio de *profesionalismo*, pues al ser muchas las labores que se tienen que se realizar en las áreas descritas por cada

uno de los miembros del mismo, éstos tienen asignadas ciertas tareas y si alguno de los servidores públicos sujetos a su cargo no realiza adecuadamente su función retrasa las funciones de los demás, por esta razón estos Titulares tienen que supervisar constantemente las actuaciones de sus subalternos y en caso de notar deficiencias debe tomar las medidas que considere pertinentes, que en su caso lo sería instrumentar un acta administrativa o, en su caso, dar aviso al Consejo de la Judicatura para que realice las visitas respectivas.

“XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público...”

En cuanto a esta fracción, es aplicable el principio específico de *objetividad*, que en esencia consagra que el servidor judicial debe conducirse de acuerdo al marco legal aplicable, que para el caso serían cumplir lo ordenado por las leyes estatales o federales que rijan su actuar, en tanto que violar los preceptos que permiten su actuación sería transgredir un orden jurídico que desde luego da origen a una sanción administrativa.

XXII Bis. Llevar a cabo el proceso de desinfección del agua para uso, consumo y aprovechamiento humano, en los términos de la Norma Oficial Mexicana:

En cuanto a esta fracción, por no estar directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional no se analiza.

XXII Bis (SIC). Dar cumplimiento en los plazos o términos establecidos para resolver un procedimiento, trámite o solicitud;

La adición de esta disposición en diciembre de 2014, da mayor certeza en cuanto al contenido de las leyes secundarias que en cada materia en particular se sustancia en el Poder Judicial, que sin duda, al igual que lo señalado con

anterioridad tiene que ver con el principio rector de *objetividad*, que le impone al servidor judicial la obligación de respetar los plazos o términos enmarcados en las leyes que en su quehacer diario que rigen su actuar.

XXII Ter. Operar eficazmente y con la debida diligencia los mecanismos para la regulación del flujo de agua para el suministro a los usuarios de dicho servicio público, evitando en todo momento la simulación de escases de dicho líquido;

En cuanto a esta fracción, por no estar directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional no se analiza.

“XXIII. Abstener de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes...”

El servidor judicial debe tener en cuenta, que las quejas y denuncias fueron implementadas con la finalidad de hacer del conocimiento del Consejo de la Judicatura las faltas y omisiones que en el ejercicio de su cargo puedan incurrir los servidores públicos, por ello debe evitar persuadir a los interesados de no hacer del conocimiento a dicho organismo estas deficiencias; además, que de acuerdo al principio de *profesionalismo*, debe asumir responsablemente las consecuencias de sus decisiones, pues al hacer valer su garantía de audiencia, en caso de instaurarse procedimiento administrativo disciplinario en su contra o, incluso de cualquier servidor que haya cometido un ilícito, debe ser incólume y asumir las consecuencias de sus actos, sobre todo en cuanto a evitar abusos en contra de los justiciables, pues si las acusaciones plasmadas en la queja no tienen sustento o son falsas, ese mismo resultado se verificarían en la correspondiente resolución que decreta la no responsabilidad administrativa.

“XXIV. Promover, respetar, proteger los derechos humanos, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, en el ámbito de sus atribuciones.

a) Implementar las medidas precautorias o cautelares que hayan sido aceptadas, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, y abstenerse de negarlas a sabiendas de que existen los hechos que las motivan;

b) Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos que requieran tanto la Comisión de Derechos Humanos como los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

c) Permitir a su personal el acceso incondicionado, inmediato e irrestricto a los espacios físicos, información y personas que requieran tanto la Comisión de Derechos Humanos como los Defensores Municipales de Derechos Humanos, para practicar sus actuaciones, salvo en los casos que por disposición expresa de la ley no sea posible;

d) Cumplir en sus términos las mediaciones y conciliaciones que hayan sido aceptadas, de conformidad con los procedimientos sustanciados por la Comisión de Derechos Humanos o los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

e) Cumplir en sus términos las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos que hayan sido aceptadas; y

f) Observar las disposiciones relacionadas con el procedimiento de designación de los Defensores Municipales de Derechos Humanos.”

Estas disposiciones tienen como fin la protección de las personas en cuanto a sus derechos fundamentales, los cuales no son una garantía sino un derecho, de las cuales el servidor público no puede soslayarse ni mucho menos hacer caso omiso, lo que nos conduce a inferir, en términos del servicio público, que se trata de la realización del principio de *obediencia* pues esta disposición se relaciona con las fracciones VIII, IX, X y XII del artículo que se

analiza, también se da la *colaboración* a la que se hizo referencia en la fracción XX.

“XXIV bis. Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Electoral del Estado de México y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;”

“XXIV ter. Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;”

Al regular en materia electoral, si bien tendría repercusión en el Poder Judicial, los días de las elecciones en el Estado de México, sin embargo al marcar una hipótesis circunstancial, no tiene aplicación fáctica sino para los titulares de los órganos jurisdiccionales y titulares de las unidades administrativas, en concreto con el principio rector de *obediencia*.

“XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones enajenaciones, arrendamientos y mantenimientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, o bienes con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público...”

Esta fracción no se analiza, por no estar relacionada de manera directa a la administración de justicia.

“XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezca las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen...”

Aquí, se hace referencia al principio de *obediencia* y *colaboración*, en tanto que la movilidad del servicio público judicial es una constante, y sobre todo si se tiene una responsabilidad, que para el caso de los servidores judiciales ya enunciados, y que ejercen una titularidad, tienen el deber de entregar en un orden riguroso, las áreas a las que estaban adscritos, en atención del principio de *certeza* y *legalidad* que impera en la administración de justicia.

“XXVII. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos...”

Esta fracción, no está estrechamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional por lo cual no se hace pronunciamiento al respecto.

“XXVIII. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables...”

El contenido de esta fracción está relacionado con la fracción marcada con el número XX, por lo cual se estima innecesario su análisis.

XXIX. Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo...

La fracción mencionada, básicamente tiene que ver con la confianza que el servidor judicial debe generar en la prestación del servicio que le ha sido encomendado hacia los justiciables; esto es, debe observar el principio de *profesionalismo*, actuando de manera tal que su conducta genere credibilidad y confianza; en el caso, abstenerse de proponer a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo o incluso ha sido sujeto de sanción administrativa, de igual forma debe asegurarse que el mismo sea resuelto declarando la no responsabilidad administrativa, porque de lo contrario se presume una transgresión del servicio público.

“XXX. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeño como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión...”

Dicha fracción está íntimamente relacionada con la *imparcialidad*, que es una de las características fundamentales que rigen el actuar del servidor judicial, establecida como un principio protector para la sustanciación de los procedimientos judiciales, sobre todo en lo tocante a los Juzgados y Salas, pues en la tramitación de los asuntos, no debe existir presión o coacción de ningún tipo, lo que sucedería, si un profesional en derecho forma parte del servicio público judicial y después se dedica al litigio de asuntos que se tramiten en el juzgado o Sala en donde estuvo adscrito, situación que desde luego le daría ventaja, pues por conocer a los servidores judiciales, podría ejercer algún tipo de presión en detrimento de la imparcialidad.

“XXXI. Otorgar o percibir únicamente la remuneración que haya sido aprobada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario...”

Como ya se ha señalado anteriormente, el servidor judicial debe abstenerse de recibir cualquier dádiva en el ejercicio de su función; sin embargo, en cuanto a esta fracción, además de ser una obligación es un derecho, para que el servidor tenga lo necesario para llevar un vida modesta, en la que no sea tentado a violar cualquier disposición jurídica que lesione la administración de justicia y darle un sentido ajeno a la justicia y la equidad, en tanto que anteponga a la institución por obtener un beneficio personal.

“XXXII. Abstenerse de remitir vehículos a cualquier depósito de vehículos concesionado o de carácter estatal, con motivo distinto a los permitidos por las disposiciones legales aplicables”;

Esta fracción, no está estrechamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional por lo cual no se hace pronunciamiento al respecto.

“XXXIII. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios de bajo riesgo, y”

Esta fracción, no está estrechamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional por lo cual no se hace pronunciamiento al respecto.

XXXIV. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables...

4.4 Artículo 47

La substanciación del procedimiento administrativo disciplinario; que se pudiera instaurar en contra del servidor judicial por incumplir con sus

obligaciones de carácter general que se analizaron en el apartado anterior o actualizar faltas administrativas que comentan en el ejercicio de su función; lo cual como su aplicación fáctica corresponde al Consejo de la Judicatura según lo establece el artículo 47, que a la letra señala:

“Artículo 47. El Consejo de la Judicatura del Estado, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial, derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente Ley, así como para aplicar las sanciones contempladas en el presente capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.”

Este artículo faculta al referido Consejo, el cual establecerá los órganos, sistemas y las formas con el fin de iniciar la investigación y de su resultado, según sea el caso, instaurar el procedimiento administrativo para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de México. Asimismo, este artículo es de suma importancia porque delega la facultad de aplicar las sanciones, sin bien en el marco de la violación de las obligaciones de carácter general y por así permitírsele esta ley específica; sin embargo bajo los parámetros y criterios que el Propio Consejo, mediante su Ley Orgánica determine en tanto que este Órgano es el superior jerárquico del Poder Judicial del Estado de México.

7. Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México.¹²⁹

7.1 Artículo 1

En este artículo se faculta al Consejo de la judicatura del Estado de México a efecto de regular la organización y funcionamiento en cuanto a su administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado de México:

¹²⁹*Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México.* <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/6/2.web>. Visto 12 de mayo de 2013

“**Artículo 1.** Las disposiciones de este ordenamiento son de observancia general en el Consejo de la Judicatura del Estado y áreas que dependen del mismo, teniendo por objeto regular su organización y funcionamiento para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial.”

7.2 Artículo 11 fracción VII

Este precepto legal señala cuáles son las facultades del Consejo de la Judicatura, entre ellas está el realizar investigaciones, consultas o en definitiva cualquier indagatoria, que estime necesaria, a fin de corroborar las acusaciones que se le hagan a los servidores públicos a través del acta administrativa o mediante la queja presentada.

“**Artículo 11.** Son atribuciones del Consejo, además de las que señala la Ley Orgánica, las siguientes:

VII. Realizar las investigaciones, consultas o cualquier diligencia que estime necesarias, para la comprobación de la conducta atribuida al servidor público.”

8. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la supletoriedad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario¹³⁰

La supletoriedad procesal que se da en el Estado de México con respecto a los Procedimientos Administrativos Disciplinarios que se instauran, se da en virtud de que no existe disposición jurídica adjetiva particular, que pudiera regular los procedimientos disciplinarios que se susciten en cualquiera de los tres poderes, en los ayuntamientos o incluso en los organismos autónomos dentro de la Entidad; en el caso que se analiza, esto es, en el Poder Judicial del Estado de México, se observa que el Código de Procedimientos Administrativos vigente, sirve como eje cohesionante que da coherencia al sistema jurídico conformado por la Ley de Responsabilidades, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del

¹³⁰*Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México* <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/13/6.web>. Visto 29 de mayo de 2013.

Consejo de la Judicatura, a fin de poder instrumentar y sustanciar un Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de un servidor judicial.

Así entonces, la supletoriedad, es necesaria, porque no existe una disposición legal que regule un procedimiento propio, en la práctica, el Código de Procedimientos Administrativos llena ese vacío legal, regulando todos los procedimientos disciplinarios en el Estado de México, en donde se incluye el del Poder Judicial, lo anterior encuentra su fundamento en lo que ordena su artículo 91 del Código referido, que a la letra señala:

“**Artículo 91.-** En todo lo relacionado al procedimiento administrativo que se regula en los Títulos Tercero y Cuarto de esta ley, son aplicables, en lo conducente, supletoriamente, las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.”

En ese sentido, la cohesión que brinda esta ley adjetiva al procedimiento disciplinario en el Poder Judicial, consiste en una fusión con la propia Ley Orgánica y, desde luego, la Ley de Responsabilidades; empero, porque así lo permite primigeniamente el artículo 62 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura, el cual, faculta que las sanciones disciplinarias en que incurran los servidores judiciales serán los que señale la Ley Orgánica de la Institución y la Ley de Responsabilidades, con esa permisividad, se materializa la efectividad del artículo 91 del Código de Procedimientos Administrativos, y con ello la materialización legal de la supletoriedad, en cuanto a la aplicación adjetiva del Código de referencia, ordenamiento jurídico, que regula el actuar procedimental en cuanto a la sustanciación de un procedimiento disciplinario, pero inmerso primero en esa facultad permisible de la que se viene hablando. Para mayor ahondamiento, se cita el artículo 54 del reglamento Interno del Consejo de la Judicatura, que al respecto señala:

“Artículo 54. En la sustanciación del procedimiento se aplicarán en lo conducente las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y en la Ley de Responsabilidades.”

Con esa aseveración, no hay duda que la supletoriedad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, es una condición *sine qua non*, sin la cual no podría sustanciarse una acusación en contra de un servidor judicial.

En lo tocante a este capítulo debe acotarse que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público sancionando los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. En esa línea el contenido del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha quedado rebasado al considerar a este tipo de responsabilidades como administrativas, lo que la hace inexacta, pues este tipo de derechos poseen una naturaleza sancionadora, por lo que resulta necesaria su adecuación, si bien como parte de un tipo de derecho que se ejerce al interior de las oficinas gubernamentales en sus tres ámbitos, debe irse incorporando, en el mejor de los casos como derecho administrativo sancionador o como derecho disciplinario.

La circunstancia descrita en el párrafo precedente marca la pauta para hacer válido el contenido del referido artículo 113, en el entendido de que un procedimiento de responsabilidad disciplinaria debe sustanciarse sólo en los casos en los que haya un detrimento patrimonial o institucional, pues sólo en esos supuestos podría aplicarse la suspensión, destitución o inhabilitación que en ese numeral se enuncian, así como en sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados.

Se observa en este capítulo que la aplicación del *impeachment* o juicio político para los altos funcionarios es una forma en la que se protege a esta categoría de servidores públicos, en el caso del Poder Judicial no existe antecedente en contra de algún miembro del Consejo de la Judicatura o de algún magistrado se le haya iniciado Juicio Político. En ese sentido los abusos cometidos por esta categoría de funcionarios pasan desapercibidos en la sociedad, pues al no haber sido elegidos mediante el voto directo y formar parte de una oligarquía estatal conformada y protegida por los otros órganos públicos, propicia abusos que pasan inadvertidos, pero eso no les quita que sus decisiones puedan afectar los intereses públicos.

Conforme a los artículos 109 de la Constitución Federal y 106 de la Constitución local no existe impedimento constitucional alguno para la expedición de una reglamentación específica y aplicable al Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria en el PJEM, antes bien se advierte que sí existen facultades implícitas del Consejo de la Judicatura para la creación de su propia normatividad sustantiva y adjetiva, de los órganos y del procedimiento para la aplicación de las sanciones, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Como es de verse los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, debe concluirse que son de alcance limitado y restringen la tramitación de un procedimiento de responsabilidad disciplinaria, pues la acotación en ellos inmerso no se encuentra acorde a la realidad jurídica, en cuanto que no contempla los principios mínimos que debe contener todo procedimiento disciplinario, por lo que resulta indispensable su adecuación.

En cuanto al contenido de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sólo debe tomarse en cuenta como un marco referencial sustantivo que enuncia el catálogo de obligaciones de carácter general

que pueden ser inmersas en una disposición propia, en referencia de la citada ley y en el supuesto de existir un conflicto que sólo sea clarificado en dicha norma.

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

1. Análisis del funcionamiento del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado de México

Una vez que en el capítulo I, II y III fueron analizados todos y cada uno de los componentes que conforman el régimen de responsabilidades, el alcance de esta investigación obliga a observar los problemas que se suscitan dentro del órgano de control interno del Poder Judicial del Estado de México, a fin de contribuir con esquemas que repercutan en el mejoramiento de este sistema, a fin de impulsar su mejora para que logre responder a las necesidades sociales dentro de su concepción de estado democrático; en ese tenor, se advierte que uno de los problemas que enfrenta el actual régimen de Responsabilidades es la falta de eficacia y expeditéz en la sustanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios, desde un punto de vista pragmático, este fenómeno suele manifestarse cuando existen fallas en el funcionamiento de las instituciones públicas o en las limitaciones de los ordenamientos jurídicos vinculados con el servicio público, generando condiciones que son aprovechadas para la práctica eventual o sistemática de conductas indebidas, que pueden dar como resultado la materialización de actos ilegales en detrimento de la administración de justicia estatal, con estas pautas, es evidente que no se garantiza una administración de justicia eficaz ni confiable para con los usuarios, lo que genera desconfianza y poca credibilidad social en este tipo de autoridades.

Es menester tener presente que el objetivo de las instituciones de control deben ir en el mismo sentido del objetivo general que tiene la razón de ser del Estado: esto es, satisfacer las necesidades de una sociedad (*Salus Populus suprema*

lex esto). Este término de control, desde el punto de vista de las funciones públicas, se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que hace valer el Estado, en lo que interesa en esta investigación, que realiza el Poder Judicial del Estado de México por medio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México.

No es ajeno que el control interno ejercido por el Poder Judicial, se realiza con la finalidad de regular y corregir la conducta de sus servidores públicos, a través de un procedimiento que se instituye fundado tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Local, ordenamientos que dan origen a un sistema de responsabilidades que es funcional a través de sus leyes reglamentarias y la normatividad aplicable, a efecto de verificar precisamente la revisión, supervisión, vigilancia y evaluación de las funciones que desempeñan quienes ejercen un empleo, cargo o comisión judicial, con el fin de prevenir actos u omisiones que vayan en contra de servicio público que prestan. Por tanto quien incumple con sus faltas o transgreda las obligaciones de carácter general que le son impuestas, por el simple hecho de formar parte del servicio público judicial, puede ser corregido y sancionado y en su caso al no verificarse la corrección: expulsado.

El régimen jurídico de responsabilidades disciplinarias del PJEM, se ha dicho, tiene como finalidad evitar, corregir o sancionar actos u omisiones que causen detrimento en el servicio encomendado, condicionando la conducta y el comportamiento del servidor judicial para procurar que el bienestar del pueblo sea la ley suprema, que se colige también es como máxima de cualquier Estado moderno, al buscar proteger los valores éticos necesarios para la prestación de un servicio estatal. De acuerdo a lo anterior, este régimen encuentra uno de sus

basamentos doctrinales en la Teoría del Estado, pues la actuación de los órganos que ejercen la administración y la de los usuarios debe desarrollarse bajo un orden jurídico dado, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades.

Es de suyo que un estado de derecho, fortalecido y desarrollado, perfecciona a un Sistema de Responsabilidades.¹³¹ *Ergo* un Sistema de Responsabilidades eficaz da plenitud al Estado de Derecho; sin embargo no es de los gobernados, *per se*, de donde nace el establecimiento de un Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que es, en el caso que nos ocupa, a través del Poder Judicial del Estado de México de donde brota el otorgamiento de ese tipo de derechos a un segmento poblacional para sustentar a los principios jurídicos, que históricamente fueron determinados a través de la división de poderes y por tanto basados en la legalidad, cuyo objeto es evitar la concentración del poder en unas cuantas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación del que goza la autoridad, de tal forma que sólo pueda realizar lo que la voluntad general del pueblo le confiera, siempre que se encuentre plasmada en la ley y que le faculte a crear un sistema jurídico que brinde un sistema de responsabilidades eficaz y expedito.

Por otra parte, no debemos dejar de considerar que el incumplimiento de disposiciones generan la materialización de las hipótesis marcadas en las leyes aplicables y que han quedado ampliamente estudiadas en el capítulo anterior, lo cual se entiende que el hecho de que una norma prescriba una conducta, esto no implica que ésta se cumpla. En ese sentido, el joven régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Poder Judicial puede constituirse como un elemento de buenos deseos, más que una legislación con fuerza normativa real; es decir, existen elementos extrajurídicos como la ausencia de conocimiento,

¹³¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, p. XII.

deshonestidad, la falta de compromiso para cumplir el cargo encomendado, la falibilidad humana, el dolo en la realización de un acto ilícito, la ausencia individual de parámetros éticos, que desde luego circunscriben el actuar o, incluso el no reconocer que las percepciones son acorde a la preparación y al cargo que se desempeña, lo que impiden el cumplimiento de las reglas y los principios jurídicos. Por consiguiente, es necesario plantear que los problemas de ineficacia y falta de expeditéz no se resuelve con el sistema de normas actual.

De lo planteado hasta ahora, es evidente que en la búsqueda de un deber ser que haga perfectibles los mecanismos que se emplean para lograr la consolidación de la administración de justicia, se percibe que una de las limitantes, lo es el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, causa, entre otras por las que el Poder Judicial del Estado de México no ha erradicado los actos de corrupción ni ha logrado la confiabilidad requerida para este tipo de instituciones; pues si bien estos actos internos se realizan con el fin de vigilar el correcto funcionamiento de su aparato administrativo, éste no garantiza que sea eficaz ni que responda a las necesidades prácticas que se requieren para garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos que le son dotados a través del gasto público, que en su caso, racionalice el uso de recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas, y satisfacer las necesidades colectivas.

En ese sentido, algunas de las razones válidas por las que el Poder Judicial del Estado de México no ha logrado una legitimación y eficacia del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos podrían quedar enunciadas de la siguiente forma:

- 1) El sistema carece de un referente teórico práctico que tenga su fuente en los hechos sociales.
- 2) No se encuentra unificado un marco normativo que garantice el debido proceso.
- 3) La legislación aplicable en la tramitación del procedimiento disciplinario en el Poder Judicial es obsoleta porque no se encuentra acorde a los esquemas jurídicos que hoy día se vienen impulsando en el campo de las responsabilidades ni en el campo de los derechos humanos, la convencionalidad ni el control difuso de la Constitución.
- 4) La deficiencia en los órganos de control del Poder Judicial del Estado de México (Dirección General de Contraloría y sus Delegaciones) al depender totalmente del Consejo de la Judicatura y no tener autonomía, no ha permitido un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo, sobre todo en aquellos casos donde se decreta una resolución de no responsabilidad por falta de la oficiosa investigación de las acusaciones graves imputadas a un servidor judicial que ostenta por jerarquía de orden y grado la capacidad de decisión.
- 5) No existe una diferencia en cuanto a la categorización de la gravedad de las infracciones cometidas; esto es, no existe cuando menos un dualismo que pueda separar la sustanciación del un procedimiento en virtud de la gravedad faltas (leves o graves); en ese sentido, no hay un tratamiento sumario para que exista un procedimiento abreviado para el caso de la comisión de faltas administrativas menores.

- 6) Las faltas administrativas y las violaciones de las obligaciones de carácter general que actualmente se sancionan, tienen que ver en un grado superlativo, con la persecución y sanción de faltas menores dejando a un lado las faltas graves las cuales se evaden o se omiten.

Se ha visto también que al Poder Judicial del Estado de México, a través de su Dirección General de Contraloría y de sus Delegaciones, esto es, sus órganos de control internos, sólo les corresponde auxiliar al Consejo de la Judicatura para que conozca, sustancie y resuelva los actos u omisiones de servidores públicos que cuyas conductas sean contrarias a los principios que rigen la administración pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), regulando el ejercicio de los recursos públicos, investigando probables irregularidades y promoviendo su corrección y sanción, que aunque es una facultad discrecional que en la práctica tiene la Contraloría, por no estar regulada, a través de esta laguna de ley, los servidores judiciales maliciosos lo aprovechan para la interposición de recursos legales que por cuestiones de forma, casi siempre ponen fin al procedimiento administrativo.

En ese entendido, aún cuando fueron creados y existen estos órganos de control interno, no se ha logrado la legitimación y la eficacia de este régimen jurídico de responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos. Lo anterior ha ocasionado que el Poder Judicial se encuentre en desventaja en materia de responsabilidades con respecto a otras instituciones, incluso dentro de la misma Entidad y por tanto no cumple su labor a fin de desorientar estos actos u omisiones ilegales cometidos por sus servidores públicos; asimismo existe una deficiente promoción de una cultura de la legalidad que permita el desempeño transparente, honesto y ético de los funcionarios, lo que propicia la búsqueda de soluciones y propuestas benéficas para mejorar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, sistema que está ávido de una transformación

jurídica de la materia y de sus órganos de control interno, en aras de ese añorado ideal propuesto en 1982¹³² con la implantación de la todavía incompleta “renovación moral” en la administración pública.

Por tanto, una vez que se ha analizado integralmente la normatividad aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores del Poder Judicial del Estado de México y las competencias constitucionales y reglamentarias que en la misma tiene el Consejo de la Judicatura por así facultarle las Constituciones Federal y Local, así como por permitírsele la Ley Orgánica de la propia Institución y la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. En este entendido, es fundamental utilizar esas vías legales, con la finalidad de identificar los vicios e imperfecciones que han impedido la legitimación frente a los justiciables, esto es la ausencia de eficacia y expeditéz requerida para el buen funcionamiento de cualquier sistema jurídico.

No es menos importante el estado de conocimiento existente sobre el tema. Al respecto, en el capítulo I y II¹³³ ha quedado precisado un basamento doctrinal suficiente que ayude a la comprensión de las consecuencias de las reformas constitucionales y legales realizadas, fundamentalmente, a partir de 1982, en las leyes sobre la materia en el Estado de México y específicamente dentro del Poder Judicial, fueron base para fijar la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, cuyo objetivo fue prevenir y sancionar la “inmoralidad” social y la corrupción.¹³⁴ Sin embargo, legislativamente, se estructuró un complicado Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos que no eliminó los problemas de corrupción de la administración pública.¹³⁵

¹³² *Cfr.* Capítulo I p. 31-32.

¹³³ *Cfr.* Capítulo II.

¹³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Ob. cit.*, p. 41.

¹³⁵ Nieto, Santiago y Yamile Medina Pérez. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, p. 2.

Se ha observado también que sobre el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, destacan trabajos de investigación que estudian los antecedentes históricos, las agendas legislativas, la convencionalidad, las reformas, la interpretación jurisprudencial, entre otras, así como su implicación laboral; pero es necesario aclarar que la doctrina nacional o extranjera se ha limitado a estudiar legislativamente el tema, orientándose en gran medida al análisis de los preceptos constitucionales y del contenido de las leyes que reglamentan los mismos, señalando los vicios de los ordenamientos. Actualmente, este tema ha sido estudiado como una medida anticorrupción necesaria en cualquier política pública que tenga como finalidad combatir precisamente la corrupción existente en la administración pública mexicana.¹³⁶

Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de los trabajos nacionales, estudian preponderantemente el sistema desde una perspectiva federal y, por tanto, en muy escasas ocasiones, se refieren al sistema que impera en el Estado de México y casi nulas las que consideran al Poder Judicial del Estado de México. En este sentido, los capítulos anteriores trataron de plantear una visión integral de la responsabilidad de los servidores públicos que abarcara tanto el ámbito jurídico positivo y el aspecto pragmático administrativo como una perspectiva conceptual, concluyendo, a grandes rasgos, que son enormes las deficiencias de este joven régimen de responsabilidad disciplinaria que se enfoca principalmente a la sanción de infracciones derivada de una relación laboral.

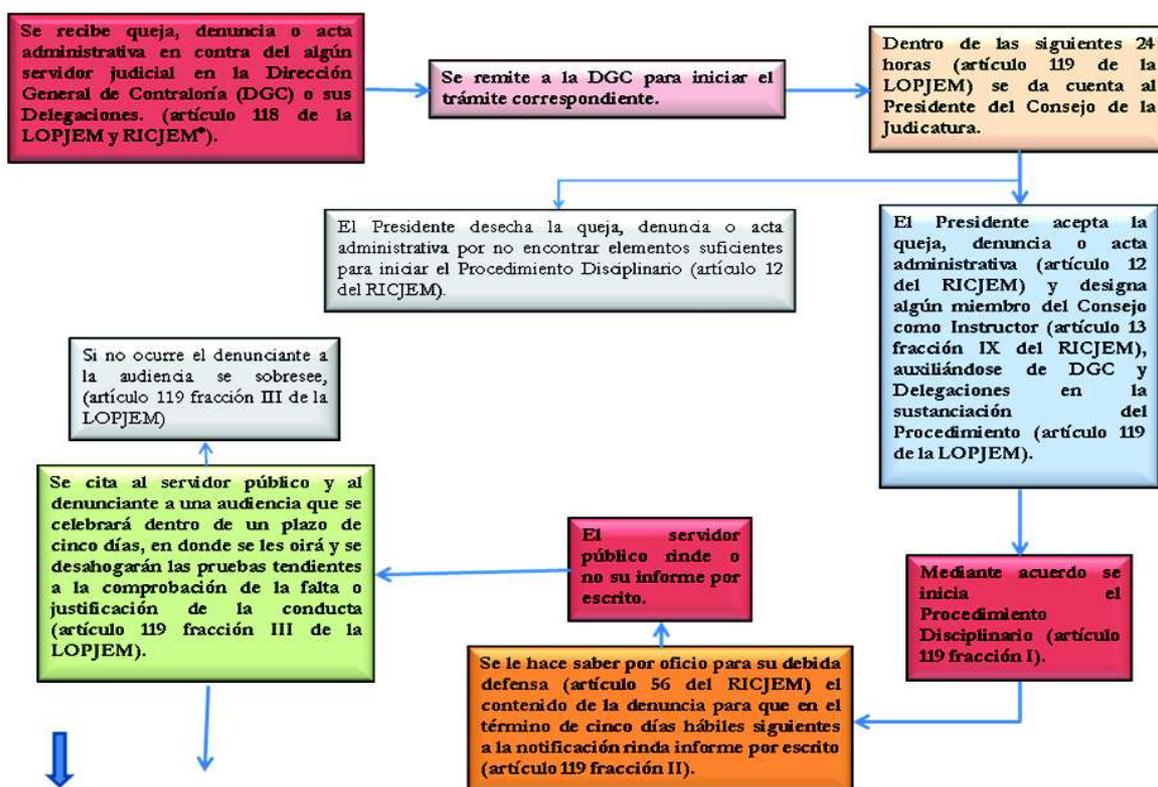
Por el estudio que se ha dado al tema en cuestión, se pueden realizar las conclusiones que se aseveran, sin que sea óbice enmarcar que de donde nace este estudio y análisis lo sea la visión vivencial que se vivió en el órgano de Control Interno que se ha denominado fáctico en el que se colaboró a diario, con base en la experiencia que se tuvo laboralmente en la Dirección General de las

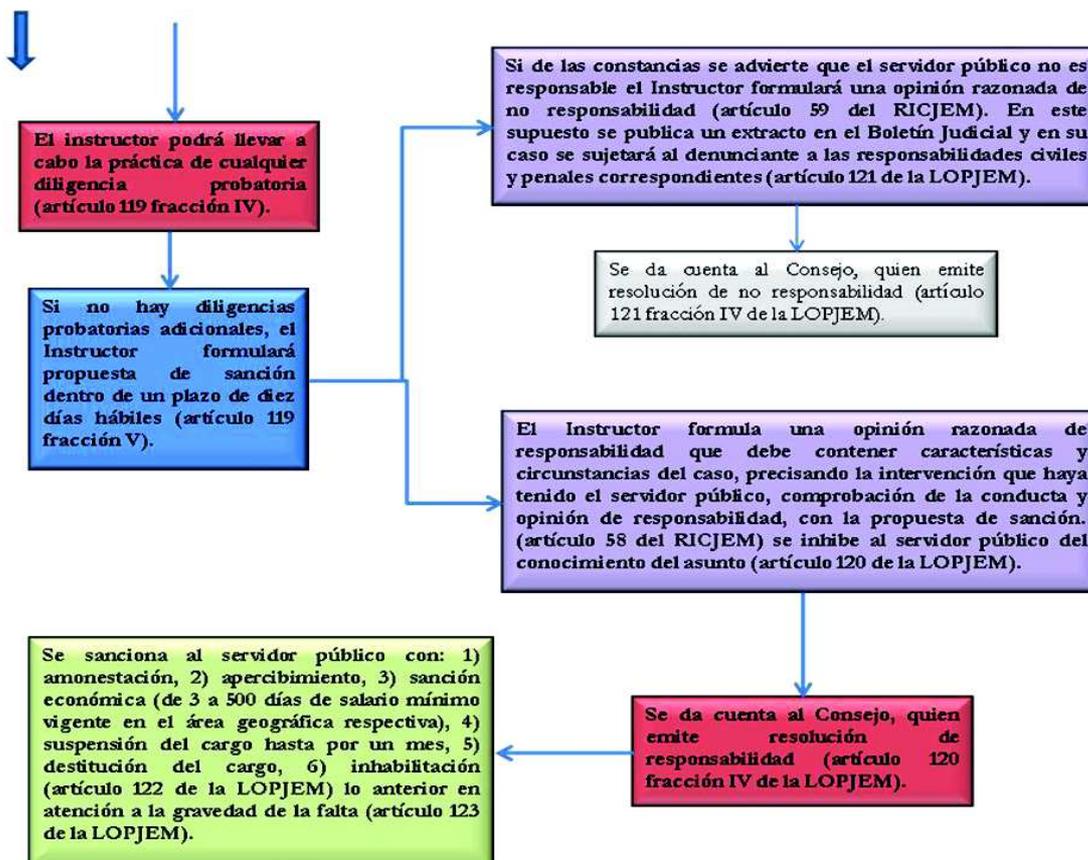
¹³⁶ Castañeda Ávila, Eunice Beatriz. “Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad”, en *Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia*, p. 67.

Contraloría y la Delegación de la Contraloría Tlalnepantla del Poder Judicial del Estado de México.

2. Funcionamiento fáctico del Procedimiento Disciplinario en la Dirección General de la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México

Lo que enmarca el funcionamiento del Procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México y que ha sido abordado con amplitud en capítulos anteriores, para retomarse, puede resumirse, *grosso modo* en el siguiente esquema:





Sin embargo ese deber ser que implicaría un orden procedimental, no tiene un reflejo fáctico, pues de la aplicación de la ley como es resuelto por el órgano de control interno, puede verse un funcionamiento distinto que a continuación se describe:

La queja, denuncia o acta administrativa es recibida en la Oficialía de Partes de la Dirección General de Contraloría (DGC), sus Delegaciones; o, incluso, el escrito también es ingresado, ocasionalmente, en la correspondencia dirigida al Presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México (PCJ) o de los miembros del Consejo (MC); la forma en la que es presentada es muy variada; si es queja o denuncia se presenta por medio de un formato preestablecido que se le otorga en copia al usuario de la justicia o que también puede descargar de la página web institucional; asimismo se aceptan escritos en donde se narre el hecho que les causa agravio o del que se duelen en

contra del algún Servidor Judicial (SJ). Con las actas administrativas no existe formato; así que el acta es levantada con los elementos cognitivos de cada Titular, muchas veces, inicia con la certificación que hace el secretario del órgano jurisdiccional, o con la cuenta del Secretario, sobre la conducta dañina del SJ, con presencia o no del mismo, lo que dicho sea de paso, coarta su derecho de defensa.

Una vez ingresada en la Oficialía de Partes la queja, denuncia o acta administrativa, es remitidos al asesor jurídico quien las revisa junto con las constancias agregadas y con ellas de manera informal se da cuenta al Director General de Contraloría (DrGC) a efecto de que se acuerde lo conducente; si se determina, basados en un criterio subjetivo, que existen elementos para iniciar o no procedimiento se elabora un acuerdo a efecto de que se someta al PCJ o con el resultado del estudio y análisis; si no existen elementos suficientes se le solicita al SJ que rinda un informe por escrito sobre la situación a efecto de ahondar sobre el asunto en particular, una vez rendido se elabora proyecto a fin de archivar el asunto como totalmente concluido o en su caso si se desprende alguna falta leve que no transgreda la administración de justicia se le exhorta vía oficio y se da por concluido el asunto.

Cuando la falta o la violación a las obligaciones de carácter general denunciadas denoten que efectivamente puede existir responsabilidad, el Asesor Jurídico elabora el proyecto de acuerdo de inicio de procedimiento; en casos en donde se requiere ahondar se le solicita a algún Consejero que emita una opinión a efecto de iniciar o no Procedimiento Disciplinario, cabe señalar que esta decisión del Consejero es producto de una decisión personal, en la que en muchos casos tiene que ver con los antecedentes del servidor judicial o si goza de su simpatía; con la opinión que emite el Consejero, que puede tardar hasta cuarenta días, en el mejor de los supuestos, con la que el DrGC le da cuenta al

Presidente y dependiendo del sentido de su opinión se archiva o se inicia Procedimiento Disciplinario (PD). Los acuerdos de inicio también pueden ser elaborados por las Delegaciones de la Contraloría de Texcoco o de Tlalnepantla, pero en ese trámite le deben dar cuenta al Director General de Contraloría (DrGC) a efecto de que sea él quien remita al PCJ a fin de que le firme los acuerdos.

Es necesario señalar que el trámite del acuerdo no tiene una duración determinada, pues en el mejor de los casos el PCJ otorga audiencia al DrGC una vez por semana, es decir se preparan los acuerdos para que en el margen de una semana el Presidente firme todos, pero no ocurre lo mismo con las Delegaciones quienes tienen que esperar dos semanas o más para trasladarse a la ciudad de Toluca a dar cuenta al DrGC, lo que su trámite se hace mayor; cabe hacer mención que en el menor de los casos, los acuerdos se envían por correo institucional, este trámite goza en un estado óptimo que en una semana esté firmado el acuerdo; pero si la cuenta se da en forma personal el trámite en las Delegaciones puede tardar entre dos y tres semanas para que se dé el inicio al Procedimiento.

Con la firma del acuerdo por parte del PCJ se inicia un trámite interno denominado *requisición*, que lo hace la DGC a través de personal designado, quien es el encargado de realizar los oficios que se van a dirigir a los Consejeros para notificarles que serán los Instructores; asimismo sirve para inscribir el expediente en la Secretaría General de Acuerdos (SGA), quien es la encargada de dotar el número de los oficios y quien autoriza y da fe de la actuación del Presidente, así como del registro del expediente que se le denomina de turno o de procedimiento, en la elaboración de los oficios y de ir a la SGA pasa de dos a cuatro días; posteriormente, según sea el caso, se remiten los expedientes por correo institucional a las Delegaciones a efecto de que ellos notifiquen a los SJ y

a los quejosos¹³⁷ para darles a conocer el inicio de procedimiento, el mismo trámite se realiza en la región Toluca; en ese sentido una vez que se tienen los acuerdos y los oficios se sacan copias de las constancias a efecto de que se le entregue una copia de traslado al SJ; posterior a este acto se encuentra en el aviso o la notificación al SJ, el Notificador le llama por teléfono al servidor judicial a su centro laboral, comunicándosele que hay un oficio para él, cuando en realidad el acto es para que se vaya a notificar a la DGC o a las Delegaciones, lo que implica que el SJ, es condecorador por la instrumentación de otros PD, que no asista en una o dos semanas, si eso ocurre entonces el Notificador concurre a su centro de trabajo o a su domicilio particular que obre en autos, a fin de realizarle la notificación.

Después de que se realiza la notificación y luego de un día en el que surte sus efectos la notificación el SJ cuenta con cinco días para rendir su informe, en el cual hará valer sus medios de defensa, cabe advertir que en ninguna fase del procedimiento disciplinario se le dan a conocer los derechos con los que cuenta el SJ, incluyendo el derecho a ser representado por un abogado o de no realizar manifestación alguna a efecto de que sea el órgano de control interno quien ayudado por sus denunciantes acrediten la responsabilidad, pues en el informe que se rinde en muchas ocasiones lejos de ser un medio de defensa a través del cual se hagan valer las excepciones que acrediten la no responsabilidad, es un medio que se utiliza para que el SJ confiese tácita o expresamente el hecho imputado, lo que desde luego se traduce, en lugar de un beneficio por aceptar los hechos de forma personal y libre, en que por sus propio argumentos le sea declarada la responsabilidad disciplinaria.

¹³⁷ Al quejoso, normalmente, si tiene su domicilio lejos de la sede de las oficinas regionales, se le asienta una razón de abstención a efecto de que se le hagan las subsecuentes notificación a través de los estrados o lista que se fija en la DGC.

Al rendir su informe en caso de que así lo decida el servidor judicial ofrece medios de convicción que acrediten su no responsabilidad. Después del ofrecimiento, recae un acuerdo que tiene que ser firmado por el Instructor, lo que significa un problema, pues para recabar su firma va de los dos a los diez días hábiles; el contenido del acuerdo consiste en la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas; de admitirse se giran oficios a quien corresponda, sea al Titular del Juzgado o área administrativa de donde emana la falta o violación de carácter general aunque si las constancias obran en otro lugar ajeno al PJEM, como lo es Un Centro de Readaptación Social, Agencia del Ministerio Público o algún órgano de control interno de alguna otra institución, se le remiten de igual forma los oficios correspondientes a efecto de que remitan las constancias ofrecidas, este trámite consiste en la elaboración de los oficios, el envío vía correo institucional o siguiendo la tramitología que se ha impuesto, se le pide a los titulares que envíen a una persona del Juzgado o área administrativa, a efecto de que recoja el oficio, se lo lleve al titular en original y acuse y lo regrese, trámite que puede tardar tan sólo en el envío en tres días, más otros tres o cuatro en los que responde el Titular. Sobre cada constancia agregada obra un acuerdo, el cual se le notifica al SJ lo que acarrea mucho más tiempo, pues en todas las ocasiones se sigue el mismo trámite de llamarle por teléfono y notificarle hasta que asista a las oficinas de la DGC.

Si el SJ no rinde su informe, se le juzga con las constancias que fueron agregadas, empero en ambos casos, rinda o no el informe, se realiza un acuerdo mediante el cual se le cita a la audiencia de ley que enmarca el artículo 119 fracción III, trámite que engloba nuevamente la participación y los tiempos del Notificador.

Una vez que se desahogaron las pruebas se cita a las partes a una audiencia que se celebrará dentro de un plazo de al menos cinco días después de realizada

la notificación, la manera pragmática de proceder es tomar al menos dos semanas en la agenda, tiempo en el que permita a la notificadora dar aviso de la audiencia a las partes o en su caso sólo al servidor judicial; en la audiencia se les oirá a efecto de que quieran realizar manifestaciones o realizar algunas precisiones acerca del hecho controversial, asimismo por práctica interna, normalmente en esa audiencia se desahogan las testimoniales y la confesional.

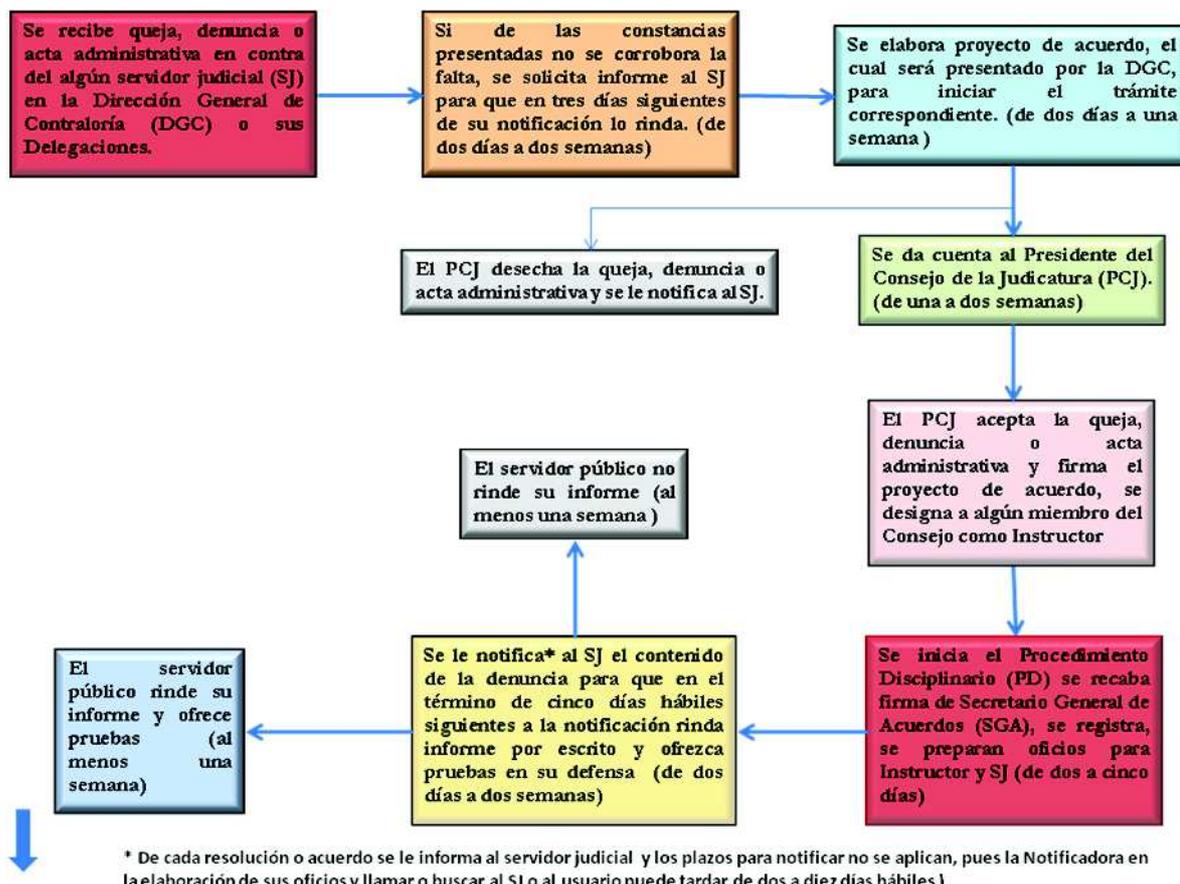
Celebrada la audiencia se turna el expediente al Líder de Proyecto, aunque dependiendo del caso o la curiosidad que pueda causar el asunto, puede realizar un primer proyecto el Subdirector de Responsabilidades (SR) o el proyecto definitivo completo el Director de Responsabilidades (DR); la elaboración del proyecto dependiendo de la complejidad del caso, si es un asunto de fácil resolución puede estar entre uno y tres días, si es de difícil resolución puede tardar más de diez días; sin embargo debe considerarse que una vez elaborado el proyecto de resolución éste pasa al DR, quien puede tener el proyecto de cuatro a seis meses en casos extremos; si es un caso de urgencia por así requerirlo el DrGC, o el Instructor el trámite que se le da es de quince a veinte días.

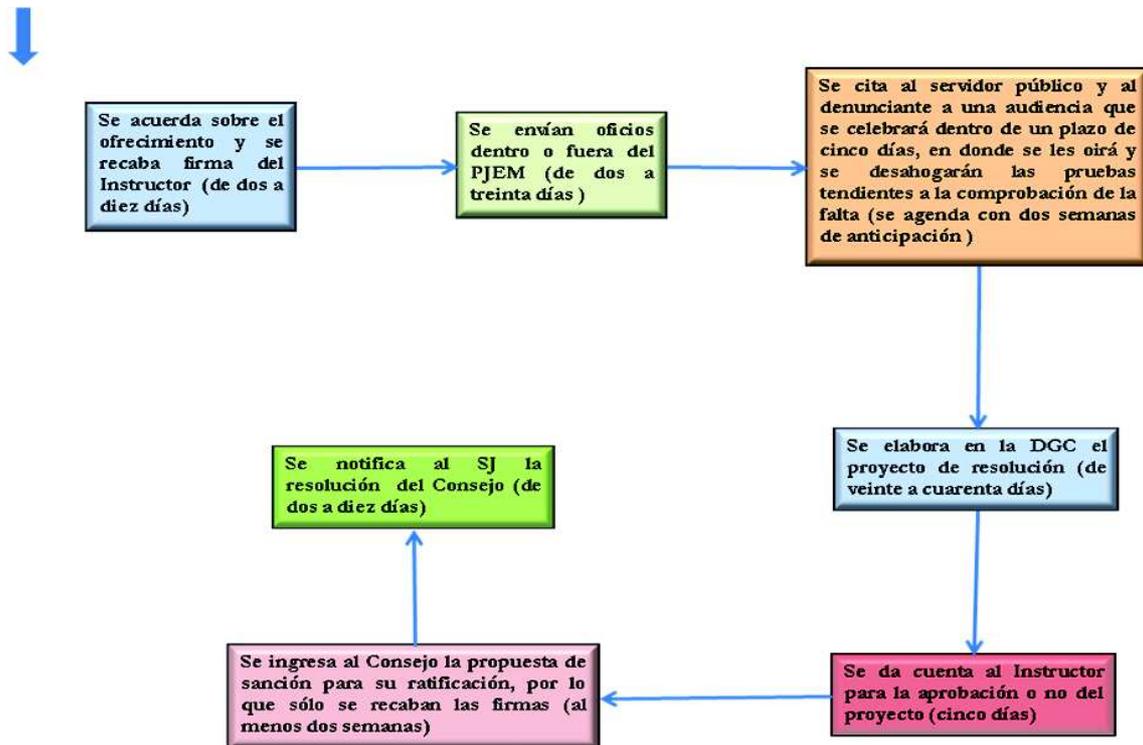
Con el proyecto de Resolución en su versión final se da cuenta al Instructor para la aprobación o no del proyecto, debe decirse que normalmente los proyectos son revisados someramente o en muchos de los casos explicados de manera verbal y aprobados en ese mismo momento, pero en casos específicos en donde el Instructor conoce al SJ y no goza de su agrado, se le pide al DR que emita un nuevo proyecto que en esencia es el mismo, pero con una sanción mayor, que para el caso de que se le quiera cortar sus derechos para seguir participando en carrera judicial, lo serán de cinco días de sanción económica, pues normalmente uno de los requisitos para participar lo es no haber sido sancionado con sanción económica, destitución o inhabilitación.

Después de que el Instructor firma el proyecto el DR lo remite al DrGC a efecto de dar cuenta al PCJ para que firme la resolución, recabada la firma se pasa con cada uno de los restantes cinco Consejeros y dependiendo de sus tiempos firman la resolución, el trámite desde que firma el proyecto el Instructor hasta que el último de los Consejeros lo firma puede tardar hasta dos semanas; aún y cuando la resolución es metida en los asuntos de plenos una vez que es firmado por el Instructor, pues ese trámite lejos de gozar de la formalidad que implique comunicación y debate de los Consejeros es un acto eminentemente de trámite interno.

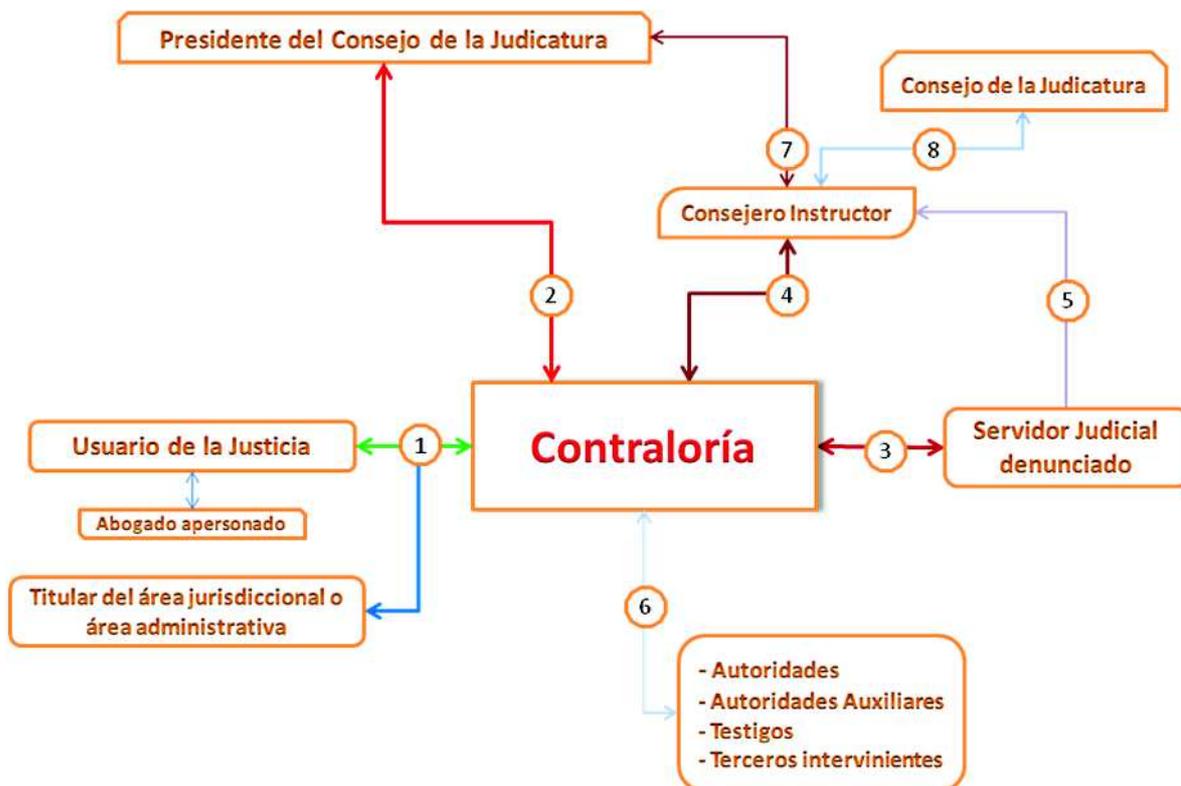
Cuando se tengan todas las firmas se notifica al SJ y en su caso al quejoso la resolución del Consejo, tramite que tarda el mismo tiempo que el proceso de notificación tiene esto es de dos a diez días.

De lo narrado con anterioridad; en una realidad fáctica se puede resumir el procedimiento en el siguiente esquema:





Lo que se puede observar del trámite del Procedimiento Disciplinario es que existe una comunicación trunca entre todos los que participan en el proceso comunicativo, que impide que el usuario de la justicia acuda con el PCJ a poner de su conocimiento las conductas que le resultan lesivas, lo mismo ocurre con los Consejeros, los cuales se limitan en el mejor de los escenarios a recibir a los quejosos; sin embargo toda respuesta formal se realiza a través de la Contraloría, lo que en muchas ocasiones resulta contradictorio, pues la respuesta formal, muchas veces no coincide en lo tratado verbalmente, lo que es traducido por el quejoso como un desacato a lo dicho por el Presidente o el Consejero, lo que produce molestia con el órgano de control, asimismo como podría apreciarse en el esquema que a continuación se presenta, que el régimen de responsabilidades de los servidores judiciales está hecho para que recaiga toda la carga comunicativa en la Contraloría, lo que produce una falta de entendimiento entre todos los que conforman el procedimiento disciplinario:



1. El usuario de la justicia o en su caso si apersona abogado, entabla comunicación en las siguientes ocasiones¹³⁸: a) cuando presenta denuncia o queja; b) cuando se le cita a fin de ratificar la queja; c) cuando se le comunica el acuerdo, en su caso, en el que se le pide el informe previo al Servidor Judicial; d) cuando se le cita a la audiencia de ley prevista en el artículo 119 fracción III de la Ley Orgánica; f) cuando se le da a conocer la resolución, en caso de que así lo ordene. El Titular del órgano jurisdiccional o de área administrativa entabla comunicación a) cuando presenta acta administrativa; b) cuando se le solicita algún informe o constancias que ayuden a corroborar la conducta del SJ; c) cuando se le da a conocer la sanción que se le impuso al SJ mediante resolución del Consejo.

¹³⁸ A fin de clarificar este punto debe considerarse que el Notificador, en muchas ocasiones al realizar la notificación en el domicilio del quejoso, opta en caso de quedar lejos de la sede de la Contraloría, por asentar una razón de abstención, con la finalidad de que las siguientes notificaciones se realicen por la lista; asimismo a efecto de notificar, desde la primera vez que se realiza si el domicilio es lejano realiza la notificación por correo certificado, lo que en múltiples ocasiones rompe el canal de comunicación, sustanciándose el procedimiento únicamente con el SJ.

2. La Contraloría entabla comunicación con el PCJ en dos ocasiones: a) cuando se le da cuenta con el proyecto de acuerdo que inicia el PD o que archiva el asunto; b) cuando se le da cuenta con el proyecto de resolución.

3. Con el Servidor Judicial se entabla comunicación en las siguientes ocasiones: a) para solicitarle, en su caso informe previo; b) para notificarle el inicio del procedimiento o el archivo del asunto; c) cuando se le notifica el acuerdo una vez que rinde su informe y sobre las pruebas que le fueron admitidas; d) cuando se le notifica el acuerdo que recae sobre alguna promoción realizada por el quejoso; f) cuando se le cita a la audiencia de ley a la que se refiere el artículo 119 fracción III de la Ley Orgánica; g) cuando se le da a conocer la resolución; h) en caso de ser sancionado económicamente se entabla comunicación la ejecución de la sanción, a efecto de que presente el comprobante mediante el cual realizó el depósito en la cuenta del fondo del Poder Judicial que se hace a través de la Caja del mismo.

4. La Contraloría se comunica con el instructor a) cuando se pone del conocimiento al Consejero que ha sido nombrado instructor; b) cuando firma el acuerdo en el que se le solicita al SJ que rinda su informe de ley en términos del artículo 119 fracción II de la Ley Orgánica; c) cuando firma el acuerdo de la audiencia a que se refiere el artículo 119 fracción III de la Ley Orgánica; d) cuando firma el acuerdo en donde solicita que pasen los autos a la vista del Instructor para que formule opinión o no de Responsabilidad Disciplinaria; f) cuando firma el proyecto de resolución o en su caso pide que se modifique.

5. En el menor de los casos el servidor judicial acude a plantear sus dudas, quejas o excepciones ante el Consejero Instructor, quien emite una respuesta que se ve materializada a través de la Contraloría.
6. La Contraloría entabla comunicación con autoridades, autoridades auxiliares, testigos y terceros intervinientes, mediante oficios que les requieren información, documentos o esclarecimiento de datos a fin de llegar a la verdad parcial o total del asunto; a su vez las autoridades, autoridades auxiliares, testigos y terceros intervinientes, responden o acuden a la Contraloría a fin de sustanciar lo requerido.
7. Ocasionalmente el Consejero Instructor entabla comunicación con el PCJ a fin de realizar observaciones sobre el Procedimiento Disciplinario.
8. El Consejero instructor entabla comunicación con el Consejo de la Judicatura cuando emite la propuesta de sanción y resolución, aún y cuando éste es un mero trámite interno pues en realidad se da por hecho la firma de la resolución.

De lo planteado hasta el momento puede verse que el proceso de comunicación se da aisladamente, en tanto que lejos de que la Contraloría sea un órgano independiente paradójicamente depende de las determinaciones, en ocasiones caprichosas, de los miembros del Consejo de la Judicatura o peor aún en tanto que la elaboración de los proyectos depende exclusivamente de la Contraloría, muchos de ellos se encuentran provistos de la visión subjetiva que le imprime el entendimiento jurídico del responsable de su elaboración en tanto no exista una indicación en contra que surja del Consejero Instructor. De igual forma el usuario de la justicia exige a la Contraloría celeridad en cuanto a la instauración de su queja, en el mejor de los casos bajo la apreciación de que

tendrá repercusión en el asunto que se tramita en los juzgados del Tribunal Superior de Justicia, y al no obtener la respuesta rápida que busca, se molesta con los integrantes del Órgano de Control con el que en la mayoría de las veces se confronta verbalmente y lo deslegitima. Lo mismo ocurre con los titulares de área quienes creen que su participación se limita a la presentación del acta administrativa, la cual por no aportar medios de convicción en el que funden su dicho, terminan, en la mayor de las veces en no acreditar la acción disciplinaria, lo que propicia que cuando se les pide información nuevamente no la entreguen como les fue solicitada, se allanen o sean ambiguos en cuanto a los dichos que vierten en el acta administrativa.

En ese tenor, partimos de que dos participantes del proceso de comunicación, teóricamente, pueden llegar a una comprensión sobre algo en el mundo y pueden hacerse mutuamente comprensibles en sus intenciones, pero del diagrama de comunicación puede apreciarse que no existe interacción entre los que participan en la instauración del Procedimiento Disciplinario, pues por un lado es conveniente para el Poder Judicial que no exista un proceso de comunicación entre los participantes y que desde luego pragmáticamente se cierren los círculos que vinculen a todos los participantes, esta incomunicación es eficaz desde un punto de vista social, pues al existir un desconocimiento del sistema de responsabilidades, es un medio de defensa a fin de que el sistema de responsabilidades no pueda ser un parámetro que mida la aptitud y eficacia de sus servidores públicos, lo que garantiza las ineficiencias cometidas por quienes participan en el proceso de comunicación no permeen en el campo de lo social, lo que consecuentemente se traduce en que la sociedad acepte que ante la existencia de los componentes que dan forma al Procedimiento Disciplinario se dé por hecho la funcionabilidad de todo el régimen de responsabilidades.

Como puede observarse después de un análisis somero, se puede apreciar que lo que guía los actos del régimen disciplinario es la discrecionalidad, pues funciona como un sistema de exclusión que es benéfico sólo si se goza de la simpatía de cualquiera que tenga facultad de decisión, así desde un principio el SJ si se encuentra en este supuesto puede ser liberado de responsabilidad por el Asesor Jurídico que elabora el proyecto de acuerdo para el Presidente, por el Director de Responsabilidades, el Subdirector, el PCJ o por el Instructor. *Contrario sensu* si existe animadversión en contra de algún SJ puede ser inculpado y sometido a procedimiento aún cuando las constancias no alcancen para demostrar su responsabilidad.

Otro aspecto importante es la conveniencia de que actualmente existe en cuanto a ser omisos de la difusión de los derechos del usuario de la justicia en los órganos jurisdiccionales y en las unidades administrativas, que desde luego generaría una queja o un acta consecuencia de los abusos y los excesos que puedan generarse por las acciones u omisiones del cargo encomendado; lo anterior es así, ya que no existe una difusión hacia el usuario sobre el funcionamiento y los alcances de una queja de responsabilidad.

En el caso específico del servidor judicial, sujeto a procedimiento, debe decirse que generalmente no conoce el funcionamiento del procedimiento al que es sometido, lo que es utilizado para la realización de conductas por parte de la Contraloría que va desde no informarle sobre sus derechos dentro del procedimiento ni mucho menos que tiene derecho a nombrar un defensor, lo anterior por ser difusa la normatividad operante que se da a través de múltiples disposiciones jurídicas, entre las preponderantes: 1) Ley Orgánica de la Institución, 2) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 3) Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura; 4) Código de

Procedimientos administrativos vigente en la Entidad, 5) Leyes federales, secundarias, Reglamentos, Circulares, Manuales y memorándums.

En cuanto a la Contraloría se opta por el facilismo de informar al usuario que las determinaciones que recaen sobre sus expedientes no dependen del Órgano de Control, pues son el Presidente del Consejo o los Consejeros los responsables de la emisión de los acuerdos, cuando fácticamente no es así, pues la elaboración de los proyectos de acuerdo, de los oficios para solicitar informes a los servidores judiciales o entablar una petición a quienes sepan, les conste o tengan alguna información para el esclarecimiento de los hechos que se narran en el acta o en el escrito de queja o en el de denuncia e incluso la notificación de los acuerdos, es facultad delegada a la Contraloría que mayoritariamente los casos de atraso depende de las decisiones que se tomen al interior de esta área.

Con respecto al Consejo y a los Consejeros al ser las responsabilidades de los servidores judiciales una más de las obligaciones que tiene dentro de sus funciones, no le dan prioridad que amerita, viéndolo como una molestia, debe decirse que los Consejeros y sus asesores, muchas veces no poseen los conocimientos suficientes sobre las responsabilidades disciplinarias, lo que produce desacuerdos con la Contraloría que se traducen en actos arbitrarios sobre la resolución de los asuntos, los cuales están sujetos al humor, las emociones o conveniencias de los integrantes del Consejo, pues no existe un estándar o parámetro en la imposición de las sanciones, si no que depende de una medida discrecional traducida en la consideración que se hace a la persona tomando en cuenta si goza de sus afectos no es sancionado o sancionado de forma escueta con una amonestación o apercibimiento; pero si el servidor judicial no goza de su deferencia se le impone una sanción económica que toma como base la forma en la que el servidor judicial se conduce en el procedimiento, así si se somete a las determinaciones la sanción es de cinco días, pero si se

opone a las determinaciones puede ir de los veinte días a más, la destitución y en el último de los casos la inhabilitación, que como se verá sólo ha ocurrido una sola vez en el PJEM.

Caso especial lo son los servidores judiciales que conocen las deficiencias del sistema de responsabilidades por tener una experiencia previa, pues ya conocen la operatividad y desde la notificación que debe realizarse y como ya se dijo, se le cita para que asista a recoger un oficio, el servidor judicial no acude, con lo que lo va haciendo lento en perjuicio del quejosos; asimismo este tipo de servidores niega expresamente los hechos con lo que limita al órgano de control, en cuanto a que no hace uso de su facultad investigadora, sino que se atiene con lo vertido por los quejosos o el Titular, que casi siempre es deficiente, lo que provoca serias deficiencias en la sustanciación de las etapas; que en el mejor de los casos arroja una resolución endeble, que seguramente se ganará en la interposición del Juicio de Garantías, lo que acarrea una decisión contraria dentro del órgano de control al saber que hará uso del amparo, en no pocos casos se opta por emitir una resolución de no responsabilidad.

El caso del Juicio de Garantías es digno de describirse aparte, pues los SJ que tienen alguna relación con los Juzgados de Distrito, sobre todo de las categorías de Juez, quienes solicitan entrevistas con las autoridades encargadas de otorgar el amparo y protección de la justicia federal, lo que les garantiza que su asunto prospere por lo difuso del régimen dentro del PJEM, empezando por las formalidades dentro del procedimiento, la limitación que tiene el Consejo de entrar al fondo del asunto; la falta de motivación y fundamentación, entre otros, que garantiza la no responsabilidad de servidor judicial.

Ahora bien, es de verse que el régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, está integrado por un conjunto de normas que son

justificadas, racionalmente, mediante una argumentación libre, que no necesariamente deben estar en concordancia con el hecho social que regulan, según las situaciones contextuales específicas. Por lo anterior se puede aseverar que el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del PJEM, no cumple con esos requisitos necesarios para su existencia, sobre todo en lo tocante a la eficacia y a la expeditéz, pues su procedimiento disciplinario no cuenta con validez normativa, que le permita cobrar fuerza jurídica y mantenerla.

Del resultado de este análisis puede estudiarse la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la Ley Orgánica del PJEM, a fin de establecer si es eficaz su aplicación para hacer eficiente el procedimientos administrativo disciplinario que hoy se instrumenta en dicha Institución.

Este análisis permitirá establecer las deficiencias del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de verificar que es necesaria la incorporación de nuevos esquemas que puedan dar celeridad en la sustanciación de los procedimientos, a fin de atender su naturaleza sumaria, pero principalmente para dar certeza a los justiciables.

Bajo este planteamiento, las normas jurídicas sobre responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos del PJEM, si bien cuentan con cierta competencia comunicativa, dado que son funcionales y se aplica dentro de un sistema de administración de justicia, mismo que se utiliza en situaciones particulares dentro de ejercicio del servicio público, conformándose como parte del lenguaje jurídico, cuyo fin es controlar las conductas de los servidores públicos del PJEM, durante el ejercicio de sus funciones; no así no puede hablarse de un régimen jurídico deliberativo.

Ahora bien, considerando que dentro la producción de las normas jurídicas que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del PJEM, el Consejo de la Judicatura como órgano de control interno legal y la Contraloría como órgano de control interno fáctico los cuales se manejan como hablantes y el servidor público, los usuarios de la justicia, los titulares de la áreas, así como los terceros a juicio serían los oyentes, es que se puede establecer: 1) la intención del órgano de control interno no es comunicar un contenido proposicional verdadero y la intención del servidor público es compartir el saber del órgano de control interno; 2) el órgano de control interno no quiere manifestar sus intenciones verazmente y el servidor judicial no cree ni confía en las emisiones del órgano de control interno; 3) el órgano de control interno elige la emisión correcta de sus actuaciones sobre responsabilidades en materia de disciplina de los servidores públicos del PJEM, al momento de emitirlo con base en normas y valores vigentes. Por su parte, el servidor acepta y coincide con el trasfondo normativo, por el que se regula la emisión de régimen jurídico de responsabilidades.

En general, las normas que regulan las responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos se apoyan en datos verificables en la realidad, tan es así que han sido aplicadas a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de México que no cumplen sus funciones y por tanto son transgresores que ameritan una sanción. Por lo anterior se puede concluir que las proposiciones de las normas son verdaderas, pero su aplicación es deficiente.

Como se ha señalado, las normas aplicables carecen de precisión, que impide que las autoridades competentes, que en el caso particular lo sería por venia del Consejo de la Judicatura, la Dirección General de la Contraloría y sus Delegaciones de Tlalnepantla y de Texcoco, puedan aplicarlas adecuadamente a la materialización de los casos concretos, por estar limitadas en su competencia, provoca el incumplimiento de las mismas. Dicha realidad se conforma por todos

los actos u omisiones que en ejercicio de su funciones realicen los servidores judiciales, por causa del mismo funcionamiento del procedimiento disciplinario que da la facultad a los citados órganos de control interno de establecerse como juez y parte en el procedimiento, permitiéndoles resolver absolviendo al servidor público sin que exista recurso de impugnación contra dicha resolución, dejando sin defensa al ciudadano que presentó la queja o denuncia correspondiente, o en su caso, dejando sin defensa al SJ, al menos en la sustanciación de un procedimiento mal intencionado, porque de igual no está regulado ni existe recurso interno alguno que pueda contravenir las disposiciones emanadas del órgano de control interno.

Ahora bien, el órgano de control interno, en cuanto a la regulación del procedimiento administrativo disciplinario, carece de autenticidad, ya que no le interesa argumentar sus razones ni discutir con todos aquellos que están inmersos en esta actividad, a fin de llegar al consenso que permita eficientar y hacer expedito el procedimiento disciplinario. Este desinterés por el problema puede notarse en el momento en que la Legislatura local en la reforma del año de 1995 faculta a través de sus artículos 106 y 130 Constitucionales, la factibilidad de ser el rector en cuanto a la administración, vigilancia y disciplina. Sin embargo, a la fecha no ha existido el interés de argumentar sobre el mejoramiento de las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del PJEM. En ese sentido el sometimiento existente del Poder Judicial con respecto del Ejecutivo impide una independencia de sancionar o incluso de llevar el control sobre los servidores sancionados, pues nada de lo que ocurre en materia de responsabilidades se desapega de los deberes jurídicos impuestos por el Ejecutivo, en tanto que existe la modificación siempre que el Gobierno del Estado realice la propuesta de ley o decreto, mediante el cual se reforme el articulado que actualice la Ley de Responsabilidades y el Código de Procedimientos Administrativos, dicho sea de paso, de acuerdo a las modificaciones federales. Esta postura a limitado e impedido que se mejore la

normatividad en esta materia, pues pareciera, que lograr un locutor auténtico de los normas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del PJEM, implicaría darle la facultad al Gobierno del Estado de México de discutir y crear normas sobre esa materia, con independencia de las circunstancias políticas que prevalezcan, a fin de lograr una discusión pública de los problemas que prevalecen en el Poder Judicial con respecto a la deficiente función pública.

Debe decirse que la Constitución local impone al Poder Judicial en su artículo 106 la facultad de regularse en la materia, pero conforme a las bases que señala esa Constitución y las leyes respectivas, que en lo particular se traduce en un sometimiento a la Ley de Responsabilidades y al Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, lo que *per se* da como resultado la exaltación de factores de poder. Por lo que para eliminar estas patologías sociales es necesaria la creación de espacios, que pueden aparecer en todos y cada uno de los que participan en la sustanciación e instrumentación del procedimiento disciplinario dentro de los que existen significados compartidos.

Además, las normas jurídicas en estudio se realizan conforme a procedimientos jurídicamente válidos, por lo que cuentan con validez positiva; sin embargo, no han sido aceptadas por quienes conforman el proceso comunicativo, que desde luego no se sienten representados por el locutor (órgano de control interno), quien por tanto carece de autenticidad. Con respecto a la facticidad, el régimen normativo de referencia no logra la aceptación del régimen, pues el mismo funciona mediante la amenaza que representan las sanciones definidas si es que se violan las normas jurídica que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que con el vasallaje que ocasiona la emisión de una orden a fin beneficiar a un servidor judicial.

Luego entonces, para lograr la aceptación sería necesario que el locutor sea auténtico, que represente a una comunidad jurídica y que sus argumentos se basen en formas de vida transmitidas en esa comunidad. Igualmente, las normas que regulan el régimen de derecho disciplinario de los servidores judiciales del Poder Judicial del Estado de México al carecer de legitimidad debe centrarse en la reforma integral de las leyes que guían su procedibilidad a fin de encontrar un reconocimiento de su potestad como Poder del Estado, pues al no representar plenamente a los grupos sociales que las mismas regulan, goza de un orden desprovisto de legitimidad y por tanto injusto.

Asimismo, estos procedimientos nos remiten a instancias no reconocidas por la sociedad, dado que el régimen no es emitido para beneficiar al usuario de la justicia, sino que en el mejor de los casos se hace siguiendo una tendencia que obliga la incorporación de los órganos de control y no como un compromiso social para impedir que con la conducta de los servidores judiciales se transgredan los derechos fundamentales de las personas que hacen uso de los servicios de la administración de justicia. Conforme a esto, no se encuentra plasmado, mucho menos, la soberanía popular en esta normatividad, dado que no se representa a los regulados por el régimen normativo. Además, no se protegen derechos individuales, incluso existen en las normas violaciones a los mismos; así puede constatararse en cuatro ejemplos:

- 1) No existe una ley sustantiva ni adjetiva propia que regule el procedimiento administrativo disciplinario.
- 2) La Dirección General de Contraloría no tiene autonomía con respecto al Consejo de la Judicatura, lo que permite que las decisiones que se tomen sean discrecionales, beneficiando o perjudicando a los servidores judiciales sometidos al procedimiento disciplinario.

- 3) El quejoso no es considerado, pues a pesar de ser ellos quienes sufren los daños de un actuar defectuoso, la razón de la instrumentación de los procesos disciplinarios lo son por la transgresión a la administración de justicia.
- 4) En el procedimiento administrativo disciplinario después de la investigación que pueda acreditar la presunta responsabilidad incurrida no se permite la suspensión temporal del presunto responsable, ni siquiera el dejar de conocer el asunto de donde se origina la violación.

Ahora bien, sin duda, las normas sobre responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos del PJEM encuentran su fundamento en que los servidores públicos no violen las mismas, su violación genera la aplicación de dicha normatividad; sin embargo, no regula el control judicial, por la simple naturaleza que tienen las responsabilidades disciplinarias de ser un control interno de la administración pública. Finalmente, estas normas jurídicas son resultado de la separación del Estado y la sociedad, por lo que su aplicación no es resultado de un consenso representativo de la comunidad jurídica, sino de la imposición de un locutor que no tiene interés en el problema.

Es por ello que no hay una aplicación de las normas jurídicas que regulan las responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos judiciales, por lo que su aplicación es resultado de la intimidación de las mismas por medio de sus sanciones, más no como resultado de una aceptación holística de la comunidad jurídica; sin embargo, la aplicación de estas normas sí implica implementar los programas que la reformen, pues son resultado del programa “renovación moral” de la administración pública, mismo que podría considerarse legislativo, desde el momento en que se convirtió en una iniciativa de ley o en la reforma de las disposiciones que están a su alcance por la delegación que efectúa las Constituciones federal y local.

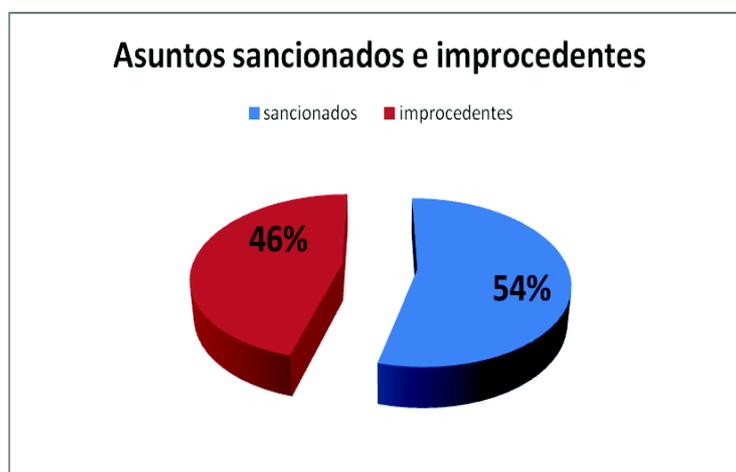
3. Refuerzo Estadístico

Es necesario enfatizar que en marzo de 2015 la Contraloría del Poder Judicial del Estado de México cumplió veintiún años de formal existencia y, como ha quedado mencionado en el capítulo III de esta investigación, si bien en la Ley Orgánica del PJEM de 1986 ya se contemplaba la creación, entre otras áreas, de la Contraloría, no es sino hasta el año de 1992 cuando a través del Decreto número setenta y uno publicado en la Gaceta del Gobierno, bajo el tomo CLIII, N° 56 de fecha veinticuatro de marzo del mismo año, se crea la Dirección de la Contraloría Interna del Poder Judicial del Estado de México.

Con las reformas hechas a la Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1994 y que entran en vigor el dos de marzo de 1995, se crea el Consejo de la Judicatura y se delega las facultades de: imponer a los servidores públicos judiciales, previa garantía de audiencia y defensa las sanciones que procedan conforme a la ley, que no estén encomendadas expresamente a otras autoridades; suspender y destituir en el ejercicio de sus cargos a los jueces, secretarios, ejecutores y demás servidores judiciales, cuando a su juicio y comprobación de los hechos, hayan realizado actos de indisciplina, mala conducta, faltas graves o cuando incurran en la comisión de delito en el desempeño de sus funciones; en ese tenor, debe precisarse que si bien se concibió en 1986 como Contraloría y que su materialización fue lograda hasta el año de 1992, fue hasta el año de 1994 con la creación del Consejo de la Judicatura, cuando se ve consolidado técnica y materialmente este órgano de control interno auxiliar¹³⁹, fecha en la que pasó a depender del Consejo de la Judicatura, teniendo desde entonces a su cargo la identificación e investigación de las responsabilidades establecidas en la Ley Orgánica que hoy rigen.

¹³⁹ Miranda Cardoso, Luis. *Informe anual de Labores 1994*, pp. 26-33.

Lo descrito en los dos párrafos anteriores sirven de antecedente a fin de justificar que para la realización de este análisis se tomaron en cuenta los informes anuales de labores a partir de los años 1994 al 2013, exceptuando los años de 2001 y 2004 de los que no se encontró información; en ese sentido se trabajó con los datos informados por los presidentes del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, sin embargo es de verse que los datos aportados no precisan cómo se dio inicio al procedimiento disciplinario, esto es, si se iniciaron con el formato preestablecido o escrito de queja, con una denuncia o en su caso con un acta administrativa; así las cosas el máximo histórico lo fue de 3957 procedimientos iniciados y, si bien, como ha quedado dicho, no se especifica el tipo de trámite de inicio, sí se menciona que de la totalidad de los inicios los que resultaron improcedentes fueron 2053, que en contravención con los sancionados, esto es con los 2428, los improcedentes constituyen el 46% de los asuntos totales, de lo que se infiere que el desechamiento de los asuntos, sean por notoriamente improcedentes, por no contar con los requisitos de forma o porque en su tramitación los elementos de prueba no fueron suficientes, la improcedencia es menor que los que sí fueron sancionados; pues los asuntos tramitados y sancionados dan como resultado el 54 %; en ese sentido, tomando en consideración sólo los asuntos sancionados en contravención con los improcedentes, el resultado histórico es que se han sancionado más asuntos de los que no han sido procedentes:

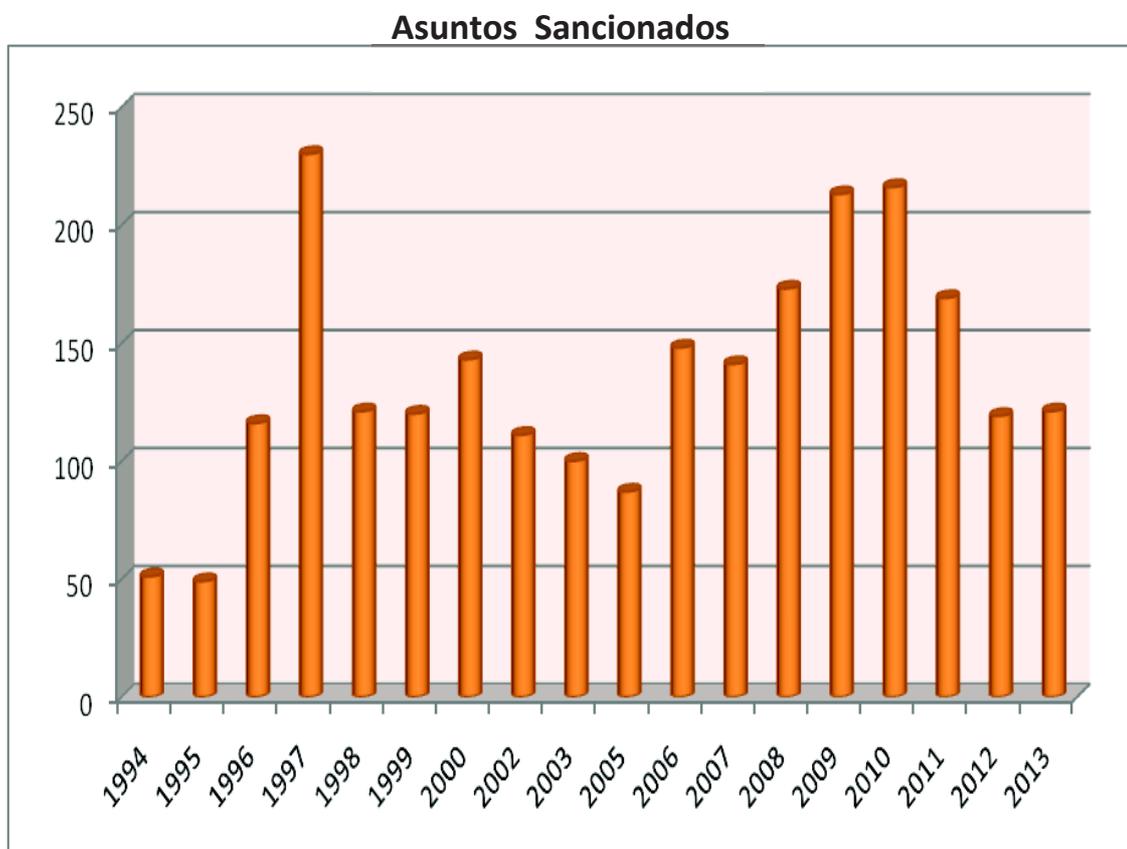


En cuanto a los procedimientos totales, esto es de los 3957, debe decirse que el resultado arroja que se ha mantenido el número de asuntos tramitados, pues como puede observarse en el año de 1994 se tramitaron un total de 171 procedimientos, que con respecto a los 199 del año dos mil trece, su aumento real lo fue de 28 asuntos, sin embargo deben considerarse que el año en el que más asuntos se tramitaron lo fue en el año 1997 en el que se iniciaron 440 asuntos; de igual manera el año en el que menos asuntos se iniciaron lo fue el año 2003 con un total de 112, en ese sentido, el promedio de asuntos por año lo es 219.



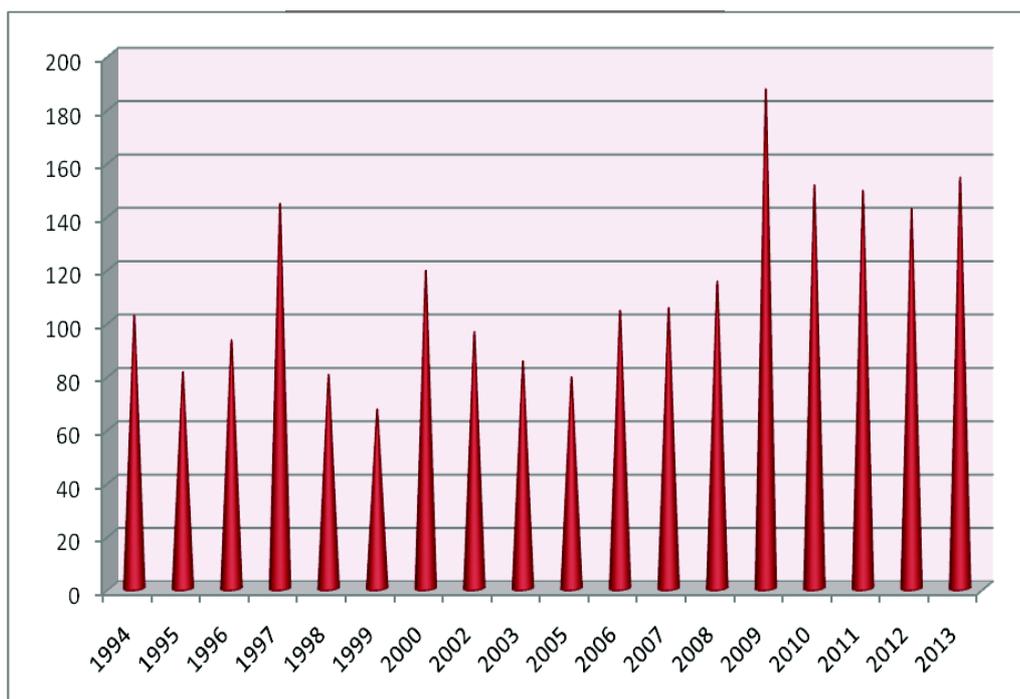
Con respecto a los asuntos sancionados, es de verse que el total histórico es de 2428, en ese tenor el año en el que se observan más sanciones, lo es, al igual que en el inicio de los procedimientos el año de 1997 en el que se registraron docientos treinta servidores judiciales sancionados, frente a los 49 servidores judiciales sancionados en el año de 1995; asimismo puede observarse que la tendencia de mayor incidencia en la cantidad de servidores públicos sancionados, lo es de los años 2008 al 2011, manteniendo un promedio de 200 asuntos por año; destaca que en los años 2012 y 2013 hubo una disminución considerable con respecto a los cuatro años anteriores, pues como se observa en la gráfica las sanciones lo fueron de 119 y 121 respectivamente. Es así que el

promedio de servidores públicos judiciales sancionados por año lo fueron de 134.



En lo tocante a los asuntos improcedentes el total histórico fue de 2053, es de rescatarse en el análisis de los datos, que a pesar de que el año de 1997 fue el año que más procedimientos se tramitaron, también en materia de improcedencia la cifra alcanzada fue de 144; en ese entendido, se observa que del año 2010 al 2013 se ha mantenido la tendencia, sin que se vea un incremento o decremento considerable, así entonces el promedio es de 149 asuntos que no fueron procedentes, de igual manera el años en los que se registran menos improcedencias lo fue 2005 que fue en total 79, así entonces el promedio histórico es de 114 asuntos improcedentes por año.

Asuntos Improcedentes

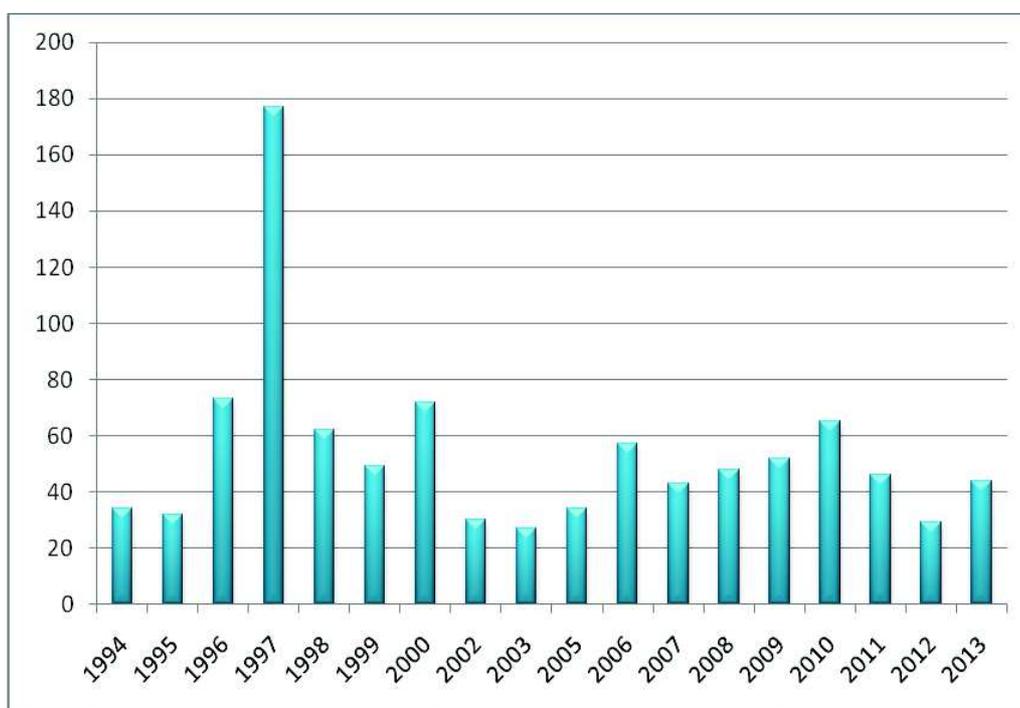


En cuanto a la manera de sancionar, debe decirse que la sanción más usada a lo largo de estos años es la amonestación con un total de 974, le sigue la sanción económica con un máximo histórico de 719, en tercer lugar los apercibimientos con 490, posteriormente las suspensiones con 244 y finalmente las destituciones con un total de 72 servidores sancionados, debe decirse que a lo largo de la vida del órgano de control interno sólo se ha decretado una sola inhabilitación, que representa en el total histórico el 0%.



En cuanto a las amonestaciones debe decirse que el máximo histórico se alcanza en el año de 1997 con un total de 177 y la menor cifra se da en el año 2003 con un total de 27 amonestaciones, debe decirse que con excepción del año 1997 la imposición de las amonestaciones ha sido una constante, por lo que para los alcances de este estudio resulta indispensable no considerar aquel año para lograr objetividad en el promedio, por esa razón debe decirse que en el promedio histórico considerando sólo los diecisiete años arroja como resultado 46 amonestaciones en promedio por año.

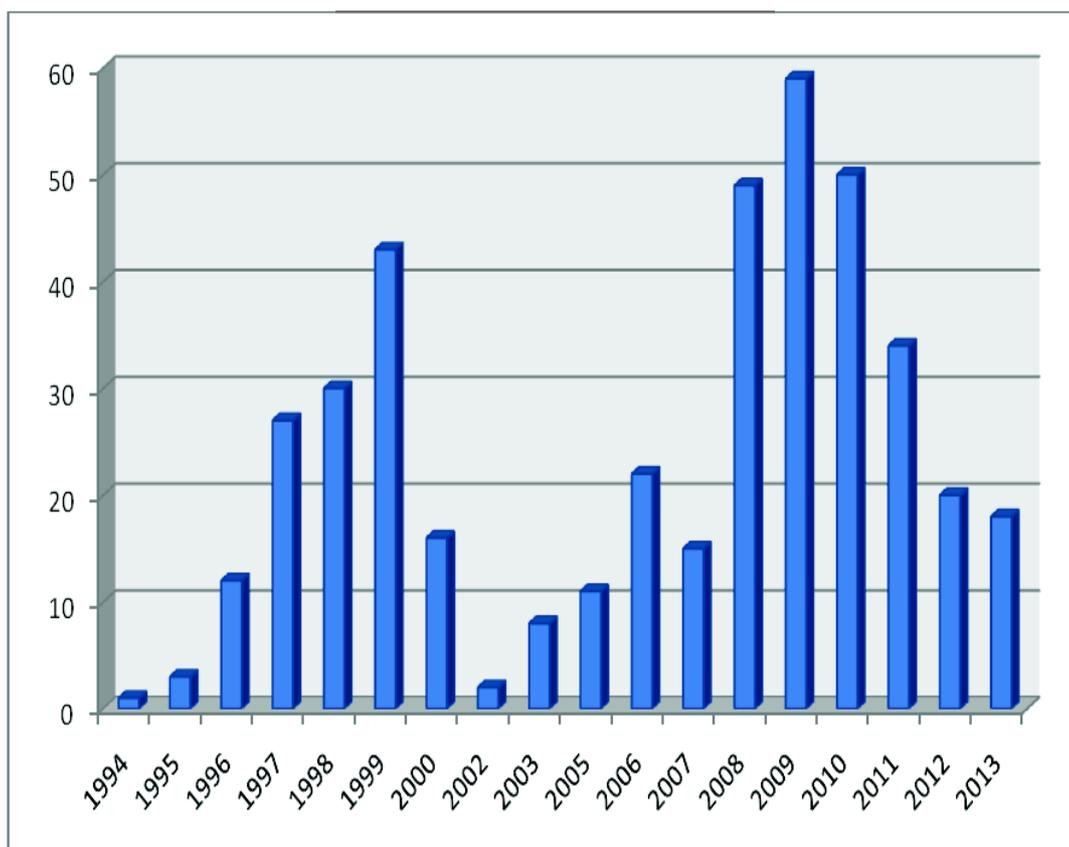
Amonestaciones



Con respecto a los apercibimientos, de los 420 impuestos en 18 años, debe observarse que su uso ha sido irregular lo que denota que es una sanción que no se le encuentra un uso específico sino hasta el año 2008 en el que se consolida, pero en un porcentaje menor con respecto a las amonestaciones, así las cosas, en su inicio es cuando se imponen el menor número de este tipo de sanciones, pues en estos dos primeros años se imponen tan sólo cuatro apercibimientos, en ese mismo tenor en el año 2002 se imponen 2 y en el año 2003 tan sólo 8, en ese sentido y siguiendo la tendencia de que año 1997 es el

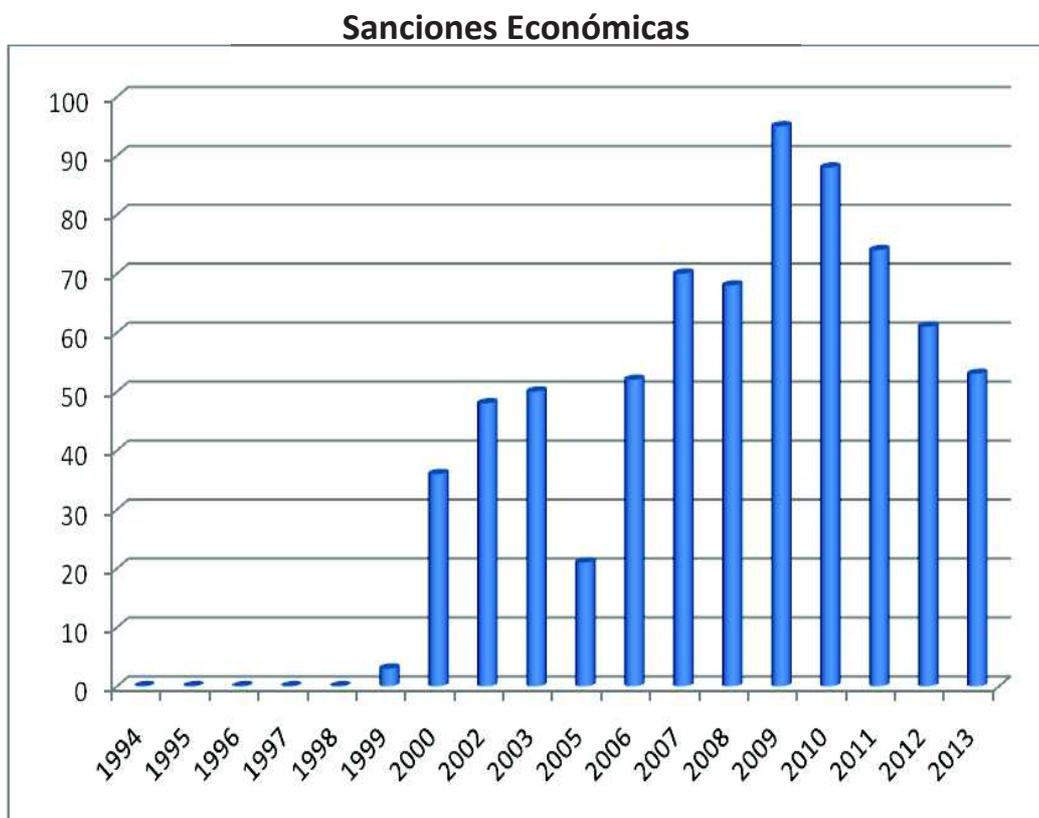
que más datos aporta, esa tendencia no se ve reflejada en este tipo de sanción, pues como es de observarse en ese año se aplican sólo 27; tomando en consideración todos los datos en promedio se han aplicado 23 apercibimientos por año.

Apercibimientos



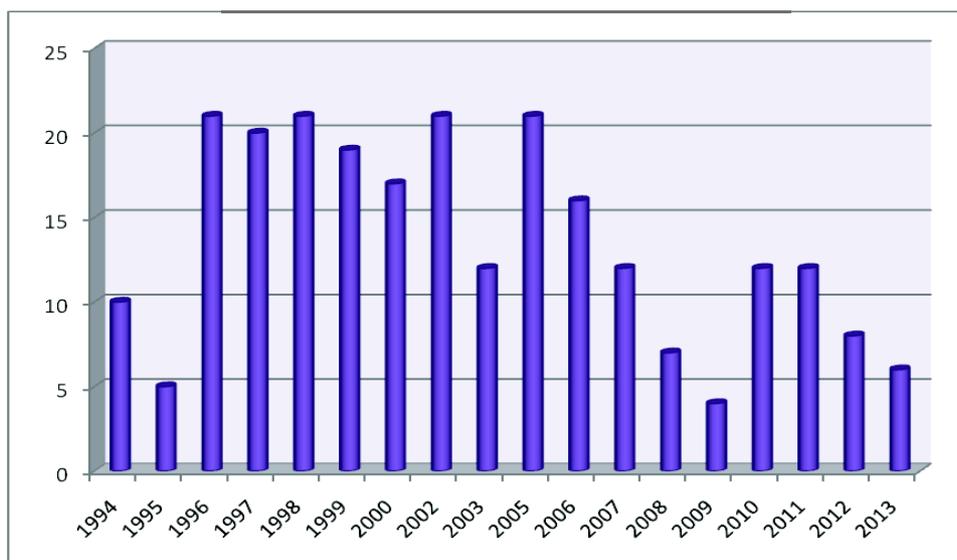
El total histórico de las sanciones económicas lo es de 719, cifra que resulta por demás alta con respecto a los otros tipos de sanciones impuestas, consolidándose con el 30% del total histórico; en la revisión de estos datos no se puede dejar de considerar que fue a partir del año de 1999 cuando por primera vez se utiliza este tipo de sanción, resultando ese mismo año el más bajo de todos los restantes con sólo tres sanciones, el mayor número de sanciones económicas lo tiene el año de 2009 en donde se impusieron un total de 95 sanciones. Es así que tomando en consideración los trece años en los que se ha

ha aplicado este tipo de sanción, en promedio se han aplicado 55 sanciones económicas por año.



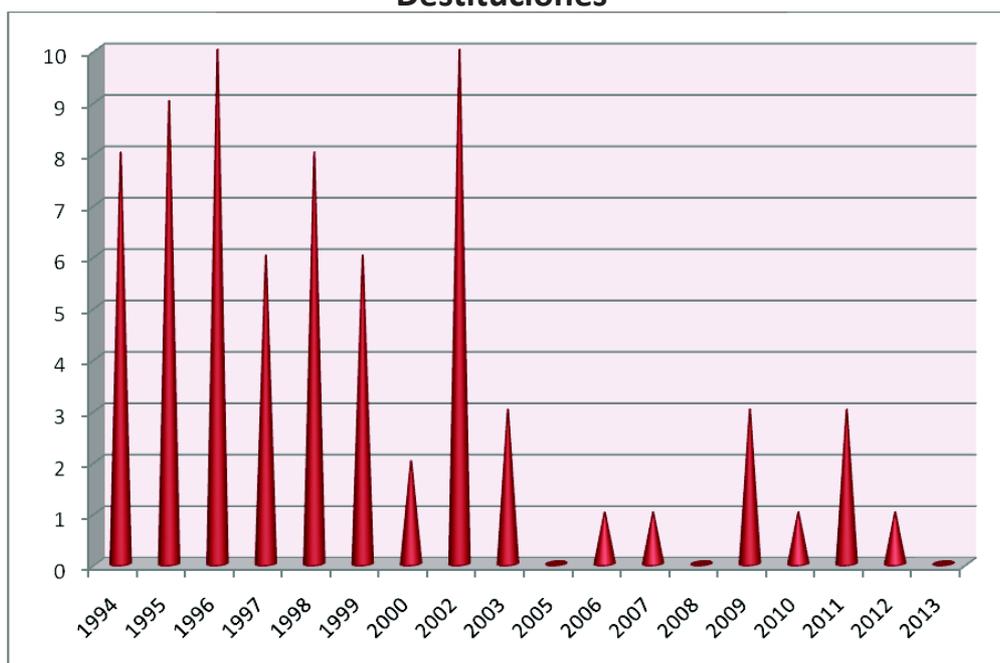
Referente a las suspensiones los resultados durante los dieciocho años investigados, son muy modestos, alcanzando en el año 2013 incluso cifras menores al primer año que se ha tomado como referencia, esto es en el año 1994 se registraron 10 suspensiones, frente a las 6 que se han registrado en el año dos mil trece; no obstante la cifra record alcanzada lo es de 21, cifra que se ha repetido en cuatro ocasiones esto en los años de 1996, 1998, 2002 y 2005; en ese tenor el año en el que menos suspensiones hubo lo fue el año de 2009 con 4. tomando en consideración los dieciocho años en el que se ha aplicado esta sanción, como se ha dicho a partir de año dos mil cinco se ha visto reducida gradualmente sin que en los años subsecuentes representen un incremento considerable, así el promedio de los años dos mil siete al dos mil trece lo fue de 9 suspensiones por año, lo que contrasta del total impuesto en los dieciocho años, que da como resultado trece suspensiones por año.

Suspensiones



El total histórico de las destituciones lo es de 72, resultados aún menores a los de las suspensiones, representando sólo el 3% de las sanciones impuestas, lo que se traduce que es una sanción poco usada y al igual que las suspensiones ha sufrido un detrimento a partir del año dos mil dos; cabe referir que en los años 2005, 2008 y 2013 no hubo destituciones, el promedio que arroja en los dieciocho años dan un total de 4 destituciones por año.

Destituciones



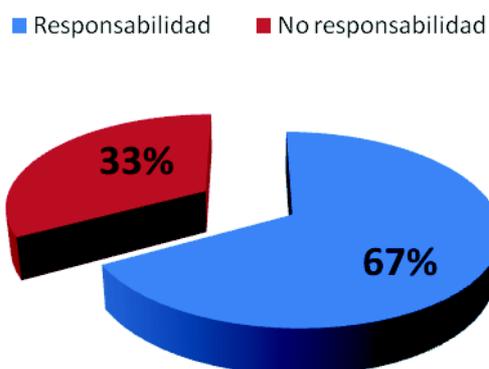
Finalmente con respecto a las inhabilitaciones debe decirse que sólo en el año 2008 se impuso como sanción la inhabilitación para el ejercicio del servicio público, lo que quiere decir que es una sanción que no es usada en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Poder judicial del Estado de México.

Derivado de la experiencia adquirida en la Delegación de Contraloría Tlalnepantla y la Dirección General de Contraloría desde el año 2012 a agosto de 2015 y basado en los proyectos de resolución realizados de el mes de febrero de ese mismo año a la fecha, que si bien no constituyen la versión final en cuanto a la definición de la responsabilidad o no del servidor judicial, ni del tipo de sanción, sí es un dato fidedigno, por lo que puede ser considerado como un muestreo preciso para verificar la duración aproximada de los procedimientos, en tanto que en el archivo donde se guarda la información, consta la fecha en la que se inicia la resolución y en el resultando se establece la fecha de ingreso del acta administrativa o la queja, la categoría del servidor judicial y el instructor a quien se le encomienda.

Debe acotarse que los proyectos de resolución sólo son un parámetro en cuanto a la sanción, pues en muchas ocasiones el sentido de la resolución es orientado mediante un complejo sistema de exclusión, que da como resultado un vicio que no sólo se suscita al momento de la realización del proyecto de resolución, sino que va más allá, pues como se ha tratado en este capítulo en muchas de las ocasiones el régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de México se erige como un sistema en donde por los compromisos que se adquieren por los lazos de amistad, afinidad o pertenencia, lo más sencillo es que desde el acuerdo de inicio se ejerza la exclusión del servidor público del sometimiento hacia el procedimiento disciplinario.

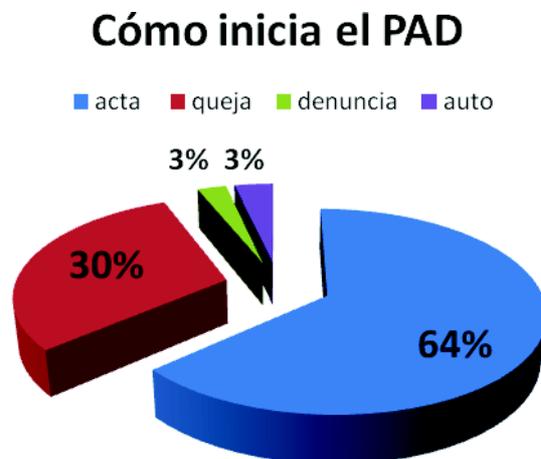
En ese sentido y entrando al estudio y análisis de la información recabada, debe decirse que se consultaron un total de 115 proyectos de resoluciones concernientes al procedimiento administrativos disciplinarios de los que 47 corresponden a la región Tlalnepantla y los restantes 68 a la región Toluca; de la totalidad los asuntos que resultaron con responsabilidad fueron 77 lo que constituye en parámetros porcentuales el 67% de la totalidad de asuntos resueltos; frente a los 38 proyectos que resultaron sin responsabilidad lo que constituye un 33% sobre los asuntos resueltos.

Responsabilidad



En cuanto al inicio de los procedimientos, es de verse en los datos que la forma en la que inicia el procedimiento disciplinario fue que 73 de ellos inicia por acta administrativa levantada por los titulares de los órganos jurisdiccionales o de las áreas administrativas lo que se traduce que el 64% de los asuntos son producidos como consecuencia de los actos u omisiones cometidos en el interior de los órganos jurisdiccionales o áreas administrativas; así entonces, motivados por la intervención directa del usuario de la justicia que vio trasngredidos sus derechos por actos cometidos por servidores judiciales, quejas que suman 35, esto es el 30%; por denuncia solo fueron iniciadas 3 esto es sólo el 3%, cifra incluso menor que los procedimientos que inician por un auto emitido por el Presidente del Tribunal Superior y del Cosnejo de la Judicatura, que tienen un

total de 4, esto es, también el 3% del total de los asuntos, que en su caso lo sería para los procedimientos por responsabilidad derivada de las violaciones de las obligaciones de carácter patrimonial.



Dentro de las categorías, sean jurisdiccionales o administrativas de los 115 procedimientos disciplinarios que se analizaron, debe decirse que las categorías a quienes más procedimientos disciplinarios se les iniciaron lo fueron al Secretario Judicial, a quienes se les iniciaron 40 PAD y a los Técnicos Judiciales 41, lo que porcentualmente da como resultado el 21% para cada uno; es de destacarse que entre estas dos categorías se suma el 42% de la totalidad, en tercer lugar de los servidores judiciales a quienes se le inicia procedimiento lo fueron a los Jueces, pues de los 115 casos 33 fueron Juzgadores lo que constituye el 17%; con 24 PAD se encuentran los notificadores quienes representan el 12% del total de los asuntos, seguidos de los peritos con 13 inicio, es decir el 7% y de los archivistas judiciales con 12, esto es el 6%; de las categorías con menos procedimientos iniciados se encuentran el Oficial de Partes con 7 inicios lo que se traduce en el 4%, el Ejecutor con 6 y el Técnico de Audio y Video con 6, es decir el 3% respectivamente; finalmente las categorías menos sancionadas lo fueron el oficinista con el 2% y con el 1% se encuentran el Auxiliar Administrativo, Analista, Mediador, Administrador de Juzgado y Magistrado.

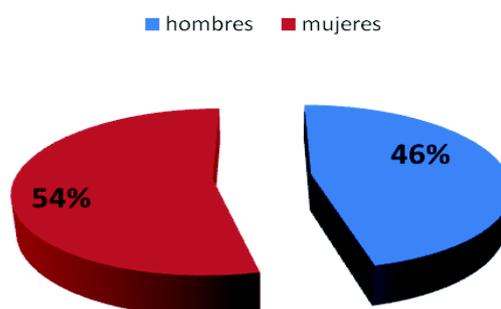
A quién se le Inicia PD



Sobre este mismo tema debe decirse que el inicio de los procedimientos cuanto a género arroja como dato que son sancionadas más mujeres que hombres, al respecto debe decirse que el Poder Judicial del Estado de México en una Institución que se compone por 4,753 servidores de los cuales 4,209 se encuentran en los órganos jurisdiccionales, debe decirse que de la totalidad de servidores judiciales el 2,720 son mujeres lo que quiere decir que el 57% de los servidores públicos son mujeres¹⁴⁰; en esa línea los inicios a los procedimientos comparten esa tendencia, pues el 54% de los PAD se inician a mujeres y el restante 46% a hombres.

¹⁴⁰ Delgado Carbajal, Baruch F. *Cuarto Informe de labores 2013*, p. 101.

A quién se le inicia PAD/género



En cuanto a las faltas imputadas o violaciones de carácter general, debe mencionarse que si bien el número de ellas se ve aumentada a 131, esto se debe a que en muchos de los procedimientos no se iniciaban exclusivamente por una de ellas, sino que en muchos caso los eran por dos o más; debe aclararse que para el alcance del estudio no fue considerada la violación de carácter general que viene inmersa en el artículo 42 fracción I de la Ley de Responsabilidades Local, que versa en cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; pues en todos los casos fue señalada por la Dirección General de Contraloría y las Delegaciones de la Contraloría Tlalnepantla y Texcoco, en ese sentido el listado de la faltas es el siguiente:

➤ Aceptar incidentes	1	➤ Imparcialidad	3
➤ Anotaciones erróneas	2	➤ Incumplir instrucciones de superior jerárquico	19
➤ Atentar contra autonomía e independencia	1	➤ Indebida notificación o tardía	6
➤ Cuantificación de montos de reparación del daño	1	➤ Listar erróneamente acuerdos	3
➤ Declarar desierta una prueba	1	➤ Manifestación de bienes	4
➤ Decretar libertad	1	➤ Modificar hora de entrada de documento	1
➤ Dejar de hacer notificación	9	➤ No ajustar procedimientos a leyes	6
➤ Desaparición de fianza	1	➤ No certificar puntualmente	4
➤ Desechar recursos	2	➤ No concurrir en horas reglamentarias	12
➤ Dictámen contradictorio	2	➤ No revisar a subalternos	3
➤ Ebriedad	1	➤ No suspender diligencia	1

➤ Ejercer abogacía	1	➤ Ordenar doble notificación	1	
➤		➤ Pedir dinero	2	
➤		➤ Realizar diligencia sin actor	1	D
➤ falta de probidad, objetividad y profesionalismo	2	➤ Suspender audiencia	1	e
➤ No cotejar documentos	2	➤ Tratar con descortesía o faltar al respeto	5	los
➤ No custodiar documentación/ sustracción constancias	5	➤ Verificar personalidad	2	res
➤ No dar cuenta	5	➤ Violar interés superior del menor	1	ulta
➤ No dar fe o autorizar	2	➤ No revisar a subalternos	3	dos
➤ No designar defensor público	1	➤ No suspender diligencia	1	
➤ No elaborar y/o entregar exhorto	2	➤ Ordenar doble notificación	1	
➤ No entregar dictámenes o informes	1	➤ Pedir dinero	2	
➤ No grabar correctamente audiencia	4			
➤ No presidir audiencias	1			

Es de apreciarse que 19 de los 131, es decir el 14.5% de los asuntos iniciaron por haber incumplido las instrucciones de sus superiores jerárquicos, lo que concuerda con la forma como inició el PAD, pues cabe recordar que el 64% inicia por acta administrativa, luego entonces existe un cruce en la información que explica por qué el número de PAD se inician con la falta de incumplir las instrucciones de superiores jerárquicos, lo que también concuerda con la información vertida en el cuerpo de este capítulo, en el que se dijo que muchos de los procedimientos disciplinarios se inician discrecionalmente por no existir empatía con el superior jerárquico; en ese tenor, la segunda de las faltas con mayor incidencia deviene de un incumplimiento disciplinario también administrativo, esto es por no concurrir en la horas reglamentarias a su centro laboral, situación que nuevamente se erige como un dato que corrobora una mala relación con los superiores jerárquicos pues de acuerdo a la circular 18/2013 que sientan los lineamientos relativos al control de la asistencia y puntualidad de los Servidores Judiciales, indican que un titular puede justificar, en caso de que así lo considere hasta tres incidencias por quincena (artículo 6 inciso a), lo que quiere decir que que podría justificar en un caso extremo hasta 3 inasistencias; cabe resaltar que hasta mediados de dos mil catorce por acuerdo

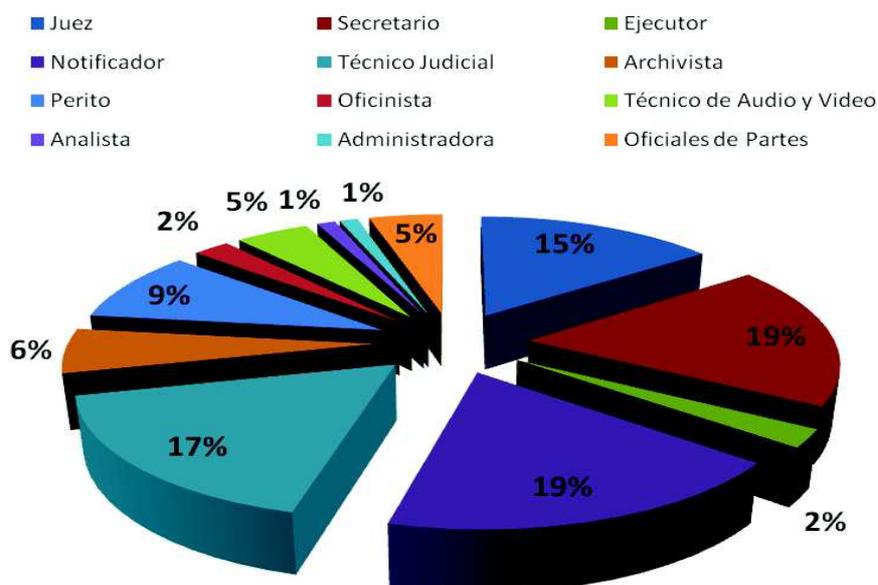
del Presidente del Consejo, se dejó de sancionar por una falta, pues en ese supuesto se conmutaría por una exhortación evitando el procedimiento.

En lo que respecta a las otras faltas destacan las correspondientes a los notificadores por dejar de hacerlas con 9 casos, lo que refleja que este tipo de servidores tienen una sobre carga de trabajo lo que implica que una omisión, generalmente denunciada por el usuario de la justicia o por un acta administrativa en caso de existir animadversión puede producir este tipo de falta, en ese mismo supuesto se encuentra la de indebida notificación o tardía notificación con 6 casos; las otras faltas que destacan son: extravío de expedientes, causa, objetos o valores con 7; no ajustar sus procedimientos a las leyes con 6 asuntos y con 5 respectivamente no custodiar documentación/ sustracción constancias; no dar cuenta al Juez y tratar con descortesía o faltar al respeto, que es un caso discrecional, pues en el mejor de los casos debería aplicarse a usuarios pero también es usado por faltarle al respeto a los titulares.



Se ha visto a quién se le inicia PAD por categoría, pero debe estarse a lo que en el primero de los apartados se observó con respecto a los asuntos que resultaron sin responsabilidad lo fueron 38 es decir el 33 % del total; este apartado se relaciona íntimamente con los servidores sancionados, pero sólo en lo tocante al 67% de los asuntos que se sancionan, en ese entendido los servidores judiciales más sancionados lo fueron los secretarios y los notificadores con 16 servidores judiciales, lo que corresponde al 19% respectivamente , seguidos muy de cerca por los Técnicos Judiciales con 15 asuntos, esto es el 17%; cabe resaltar que una de las categorías que más se sanciona es la de los Juzgadores, pues de los datos que arrojan da como resultado que 13 de ellos fueron sancionados lo que constituye el 15% de la totalidad de los asuntos; los peritos también se han visto involucrados en los PAD y es una cifra que hoy día, va en aumento, en este parámetro ocho de ellos fueron sancionados lo que respresenta el 8%; la categoría de archivista arrojó un total de 5 asunsto, es decir 6%; Técnico de Audio y Video y el Oficial de Partes con 4, es decir el 5%; el Ejecutor y el Oficinista con dos sancionados respectivamente lo que da el 2%; y el Analista y una Administradora de Juzgado con 1 es decir el 1%.

Sanción por categoría



En cuanto al género se mantiene la tendencia de género, por las razones aludidas en apartados anteriores, pues se sancionan a 48 mujeres que representa el 55%, frente a 39 hombres, es decir el 45%.

Sanción por categoría/género

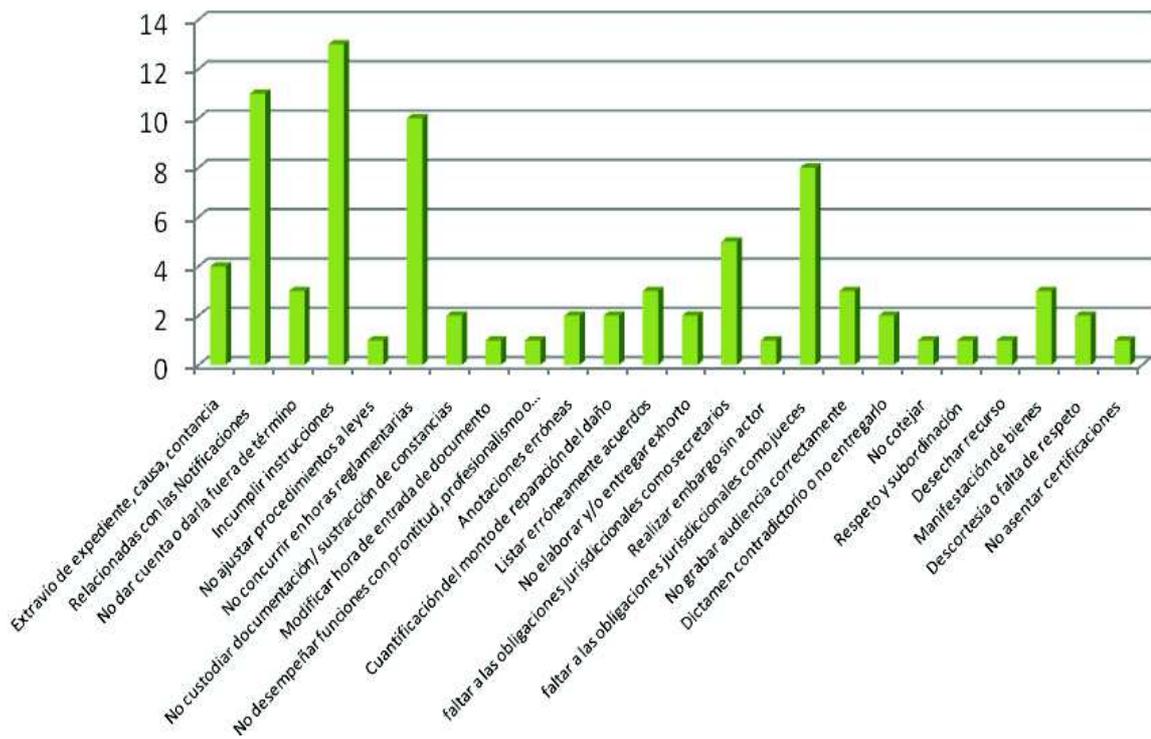
■ hombres ■ mujeres



En cuanto a las faltas u obligaciones de carácter general que se sancionan están:

➤ Extravío de expediente, causa, contancia	4	➤ Realizar embargo sin actor	1
➤ Relacionadas con las Notificaciones	11	➤ faltar a las obligaciones jurisdiccionales como jueces	8
➤ No dar cuenta o darla fuera de término	3	➤ No grabar audiencia correctamente	3
➤ Incumplir instrucciones	13	➤ Dictamen contradictorio o no entregarlo	2
➤ No ajustar procedimientos a leyes	1	➤ No cotejar	1
➤ No concurrir en horas reglamentarias	10	➤ Respeto y subordinación	1
➤ No custodiar documentación/ sustracción de constancias	2	➤ Desechar recurso	1
➤ Modificar hora de entrada de documento	1	➤ Manifestación de bienes	3
➤ No desempeñar funciones con prontitud, profesionalismo o probidad	1	➤ Descortesía o falta de respeto	2
➤ Anotaciones erróneas	2	➤ No asentar certificaciones	1
➤ Cuantificación del monto de reparación del daño	2		
➤ Listar erróneamente acuerdos	3		
➤ No elaborar y/o entregar exhorto	2		
➤ faltar a las obligaciones jurisdiccionales como secretarios	5		

Lo que se representa gráficamente de las siguientes formas:

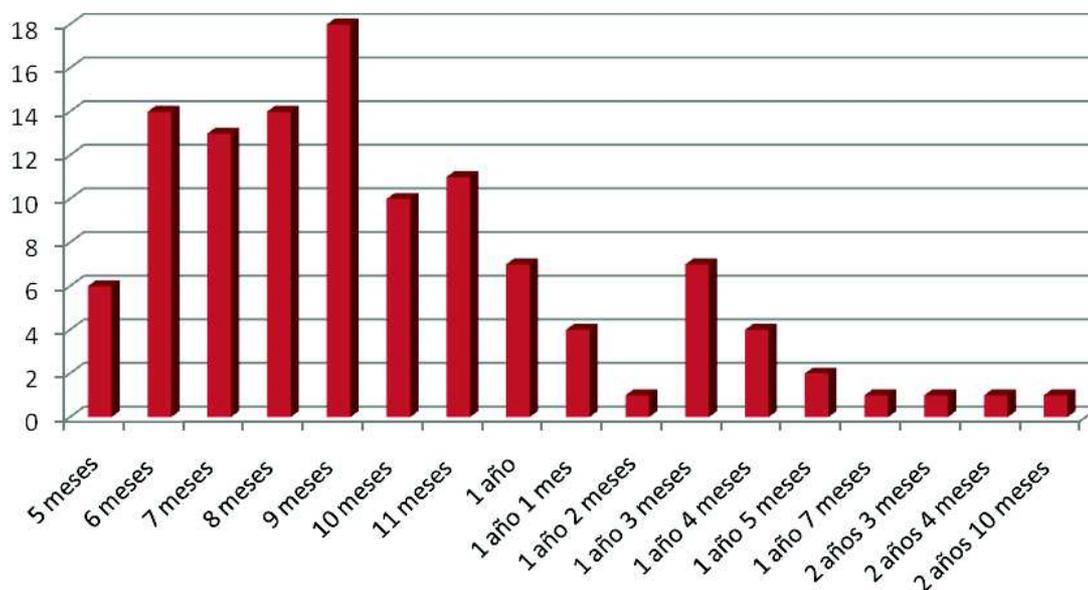


Como es de verse lo que más se sancionó fue lo relacionado al incumplimiento de las instrucciones del superior jerárquico, que se relaciona con el inicio de los PAD, estas sanciones dieron como resultado 13 asuntos, esto es el 15% de los asuntos; en segundo lugar se encuentran los relacionados con los notificadores con 11 asuntos, es decir el 13%, en tercer lugar se encuentra la falta que se hacen acreedores por no concurrir en horas reglamentarias con 10 asuntos esto es el 12% del total; seguido de las faltas a las que se hicieron acreedores los jueces por no cumplir con sus obligaciones con 8 asuntos, esto es el 9%; con 5 asuntos se encuentran las faltas cometidas por los secretarios esto es el 6%; con 4 asuntos los relacionados con el extravío de constancias que se traduce en el 5%; con 3 asuntos respectivamente están: no dar cuenta o darla fuera de tiempo, listar erróneamente los acuerdos, no grabar las audiencias orales o grabarlas incorrectamente y por responsabilidad patrimonial en su conjunto representan el 14%; con 2 asuntos los siguientes: no custodiar documentos o sustracción de los mismos, realizar anotaciones erróneas, cuantificación de la reparación del daño, no elaborar o entregar exhorto, emitir dictamen

contradictorio o no entregarlo, descortesía o faltar al respeto los que en su conjunto representan el 14%; finalmente con 1 asuntos los siguientes: no ajustar sus procedimientos a las leyes, modificar hora de entrada de documento, no desempeñar funciones con profesionalismo o prontitud, realizar embargo sin actor, no cotejar, no mostrar respeto y subordinación, desechar recursos procedentes y no asentar certificaciones puentualmente, en su conjunto estos asuntos representan el 10% del total.

En cuanto a la duración del procedimiento es de verse que de los datos consultados puede observarse que el procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México, no tiene la característica fundamental para lo cual fueron creados este tipo de juicios, esto es que tuvieran celeridad y prontitud a fin de brindarle seguridad y certeza al justiciable; es así que de los 115 asuntos consultados sólo 6 de ellos tuvieron una duración de cinco meses, no obstante debe hacerse la aclaración que el computo realizado abarca desde el ingreso de la denuncia, queja o acta administrativa y hasta que es turnado el expediente para elaborar el proyecto de resolución, lo que quiere decir que una vez concluido el proyecto, situación que depende del grado de dificultad y que en promedio son cinco días, pasará cuando menos un mes para que el Director de responsabilidades haga las adecuaciones al estilo y la forma particular, hecho lo anterior es remitida al Consejero Instructor quien en el mejor de los casos dará el visto bueno, una vez hecha la diligenciación se somete a un trámite administrativo en el que se recaban las firmas de todos los Consejeros comenzando por la del Presidente. En ese sentido y realizando las consideraciones pertinentes los seis asuntos concluidos en cinco meses tan sólo representan el 5% del total de los asuntos; le siguen los procedimientos que tuvieron una duración de 6 meses que resultaron 14 de ellos, dentro de este mismo porcentaje se ubican los que duraron 8 meses, que representan respectivamente el 12%; en tercer lugar están los que duraron 7 meses con 13 esto es el 11%, con 11 meses resultaron 11 asuntos esto es el 9%; con duración

de más de un 1 y menos de 2 resultaron 26, es decir el 22%; finalmente están los asuntos cuyo trámite duró más de dos años cuya cantidad fueron 4 lo que representa un porcentaje total del 4%.



Del análisis que se realiza en este capítulo, debe decirse que el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos de PJEM no garantiza una administración de justicia eficaz ni confiable para los usuarios, lo que genera desconfianza y poca credibilidad social en este tipo de autoridades, por lo que corresponde al PJEM realizar las adecuaciones humanas y jurídicas para evitar la concentración del poder en unas cuantas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación del que goza el órgano de control interno y auxiliar.

Existen en el PJEM, elementos extrajurídicos que impiden el funcionamiento del sistema disciplinario, tales como la ausencia de conocimiento, deshonestidad, la falta de compromiso para cumplir el cargo encomendado, la falibilidad humana, el dolo en la realización de un acto ilícito, la ausencia individual de parámetros éticos, que circunscriben el actuar colectivo e impiden el cumplimiento de las reglas y los principios jurídicos desde un aspecto ético.

El sistema de Responsabilidades de los Servidores del Poder Judicial del Estado de México, carece de un referente teórico-práctico que encamine su actuar con las nuevas tendencias que sobre el derecho disciplinario se van suscitando en México y en el mundo, lo que lo convierte en un sistema estancado que no responde a la realidad social que el justiciable busca en los órganos jurisdiccionales y en las áreas administrativas de esa Institución.

Se verifica de los datos expuestos que los órganos auxiliares del órgano de control del Poder Judicial del Estado de México (Dirección General de Contraloría y sus Delegaciones) al depender totalmente del Consejo de la Judicatura y no tener autonomía, no ha permitido un funcionamiento regular y equilibrado del régimen disciplinario, sobre todo en aquellos casos donde se decreta una resolución de no responsabilidad por falta de la oficiosa investigación de las acusaciones graves imputadas a un servidor judicial que ostenta por jerarquía de orden y grado la capacidad de decisión.

No existe la realización del principio de proporcionalidad lo que impide la categorización de la gravedad de las infracciones cometidas; esto es, no existe cuando menos un dualismo que pueda separar la sustanciación del un procedimiento en virtud de la gravedad de las faltas (leves o graves), por lo que apremia una diferenciación de procedimiento sumario y procedimiento formal, a fin de que mediante el sumario se impongan la amonestación, el apercibimiento y la económica a todas las categorías y mediante el procedimiento formal se impongan la suspensión, destitución e inhabilitación, la realización de este dualidad implicaría que se dejen de perseguir y sancionar las faltas leves y que las graves dejen de evadirse u omitirse.

La Dirección General de Contraloría y sus Delegaciones de Tlalnepantla y Texcoco, sirve como un órgano receptor de quejas que lo hace constituirse en un instrumento que es útil para cortar la comunicación entre el usuario y los

servidores públicos y de éstos con el Consejo de la Judicatura (presidente y consejeros) y si bien cumple un fin eminentemente utilitario, se produce una falta de entendimiento entre todos los que conforman el procedimiento disciplinario, sometiéndolo a deseos caprichosos o bien a que sean el primer eslabón de un elaborado esquema de exclusión a favor o en contra de algún servidor judicial que es exculpado o inculgado arbitrariamente.

Es menester concluir que lo que guía los actos del régimen disciplinario es la discrecionalidad, pues funciona como un elaborado sistema de exclusión que es benéfico sólo si se goza de la simpatía de cualquiera que tenga facultad de decisión; *contrario sensu* si existe animadversión en contra de algún servidor judicial puede ser inculcado y sometido a Procedimiento aún cuando las constancias no alcancen para demostrar su responsabilidad.

El servidor judicial, sujeto a procedimiento, no conoce el funcionamiento del procedimiento al que es sometido, lo que es utilizado para la realización de conductas por parte de la Contraloría, que va desde no informarle sobre sus derechos dentro del procedimiento ni mucho menos que tiene derecho a nombrar un defensor, lo anterior por ser difusa la normatividad operante que se da a través de múltiples disposiciones jurídicas.

No existe una especialización ni capacitación en materia disciplinaria en ninguno de los integrantes del Consejo de la Judicatura ni en sus asesores lo que produce la emisión de actos basados en criterios subjetivos que hacen evidente la ignorancia o la arbitrariedad; de igual forma la Contraloría actualmente sólo cuenta con dos personas con conocimiento en materia disciplinaria, lo que consecuentemente produce que los procedimientos estén sujetos al humor, las emociones o conveniencias de los integrantes del Consejo, al no existir un estándar o parámetro en la imposición de las sanciones, sino que esa determinación está a expensas discrecionales, traducida en la consideración que

se hace a la persona tomando en cuenta si goza de los afectos o no, situación que implica ser sancionado o no.

Las normas aplicables al procedimiento de responsabilidad disciplinaria carecen de precisión normativa, que impide que las autoridades competentes, que en el caso particular lo sería por venia del Consejo de la Judicatura, la Dirección General de la Contraloría y sus Delegaciones de Tlalnepantla y de Texcoco, puedan aplicarlas adecuadamente a la materialización de los casos concretos, por estar limitadas en su competencia, provocando incumplimiento de las mismas.

El funcionamiento actual del procedimiento disciplinario da facultad a los órganos de control auxiliares a establecerse como juez y parte en el procedimiento, permitiéndoles resolver en la sanción o absolución de un servidor judicial sin que exista recurso interno alguno que pueda contravenir las disposiciones emanadas del órgano de control auxiliar.

Existe un sometimiento del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo, situación que impide la independencia de sancionar o incluso de llevar el control sobre los servidores sancionados, pues nada de lo que ocurre en materia de responsabilidades se desapega de los deberes jurídicos impuestos por el Ejecutivo, esta postura ha limitado e impedido que se mejore la normatividad en esta materia

No existe antecedente de cómo surgió el Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria en el PJEM; pero se colige que su inclusión obedece a una tendencia derivada de la “renovación moral” de Miguel de la Madrid, es así que si bien en el año de 1986, la inclusión en la Ley Orgánica fue eminentemente nominativa, se materializa la dependencia en 1992, pero funcionando formalmente hasta el año de 1994, derivado de la creación del

Consejo de la Judicatura, cuando se ve consolidado técnica y materialmente este órgano de control interno auxiliar.

Existen deficiencias por demás evidentes que hacen del procedimiento disciplinario instrumentado en el PJEM un sistema que no cubre las necesidades de los justiciables e incluso de los mecanismos disciplinarios institucionales, pues se enfoca la sustanciación de procedimientos que no abordan en forma alguna los problemas de corrupción, pues las denuncias realizadas al respecto, son evidentemente inexistentes, avocándose a los conflictos internos, que en el mejor de los casos se trata de malos entendidos entre los servidores públicos judiciales, entre ellos y los usuarios de la justicia quienes basados en un estricto sistema de estímulos y castigos sancionan únicamente a quienes no gozan de su simpatía.

De lo vertido con anterioridad debe resaltarse que existen deficiencias por demás evidentes que hacen del procedimiento disciplinario instrumentado en el Poder Judicial del Estado de México un sistema que no cubre las necesidades de los usuarios de la justicia, de los justiciables e incluso de los mecanismos disciplinarios institucionales, pues implica la sustanciación de un procedimiento que no aborda en forma alguna los problemas de corrupción.

En este tenor, urge a este régimen de responsabilidad disciplinaria elementos mínimos de funcionamiento que le permita la instrumentación de los principios básicos con lo que debe contar para su correcto funcionamiento; asimismo resulta indispensable que exista una tasación al menos pragmática que logre la definición de dos procedimientos para la imposición de la pena acorde a la gravedad de la sanción; finalmente es necesario que dotar a este sistema de un marco normativo propio que le permita alcanzar la independencia y autonomía con la incorporación de una doble instancia; supuestos todos que serán ampliamente abordados en el capítulo V que a su vez lo es el de propuesta.

CAPÍTULO V

ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

1. ¿Por qué es necesario un debido proceso para el procedimiento de responsabilidad disciplinaria?

El debido proceso es un tema que hoy día se encuentra en las agendas de todos los estados democráticos, a pesar de ser un principio procesal antiguo, la reforma en derechos humanos ha buscado garantizar su aplicación. En la doctrina mexicana Fix Zamudio la lo define como “el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”¹⁴¹

Este concepto tiene como fin proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades a fin de procurar el estricto apego de las formalidades que deben imperar en un juicio, para lo cual se requiere que los actos emanados de las autoridades, se encuentren regulados por una ley y que estén inmersos dentro del respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales para que ninguna actuación sea arbitraria.

El debido proceso debe ser una *conditio sine qua non* en todas las actuaciones judiciales, abarcando inclusive, las responsabilidades disciplinarias, ya que este principio garantista es obligatorio, no solamente a los jueces, sino también a los organismos y dependencias de la administración en donde esté de por medio la imposición de una sanción, incluidas las que se imponen a los servidores públicos judiciales. Este principio, que en este apartado será estudiado por lo que atañe a

¹⁴¹ Fix-Zamudio, Héctor. Debido Proceso Legal, *Diccionario Jurídico Mexicano*, pp. 820-822.

justificar y proponer su necesaria incorporación al procedimiento de responsabilidad disciplinaria instaurado en el Poder Judicial del Estado de México, debe preverse como el todo que rige al Órgano de Control, pues al hacerlo se garantiza que existan los parámetros mínimos que permitan la realización de un juicio justo, apegado a derecho y con la transparencia necesaria para dar certeza jurídica tanto a los justiciables como a los servidores judiciales sobre las determinaciones a las que se arriben.

Mis afirmaciones anteriores devienen de los resultados de este trabajo y principalmente de los datos aportados en el capítulo IV, se puede confrontar que el régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado de México no cuenta con una legislación clara e independiente que regule el procedimiento de responsabilidad disciplinaria y que con ello se garantice la aplicación de reglas mínimas que justifiquen la imposición o no de una sanción, pues al encontrarnos ante la ausencia de elementos normativos independientes se contraponen a conveniencia lo reglado en la Ley Orgánica, el Reglamento Interior del Consejo, ambos del Poder Judicial del Estado de México, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En ese sentido, debe considerarse como parte de esta propuesta, que resulta necesario una reforma integral que unifique los ordenamientos enunciados en el párrafo anterior, en tanto, que no hay una legislación clara, que prevea qué es el órgano de control, en quién recae, cuáles son sus funciones, su competencia, su jurisdicción, así como las faltas administrativas o las violaciones de carácter general aplicables al Poder Judicial del Estado de México; en ese sentido también es apremiante una ley adjetiva que determine las formalidades procedimentales, los

términos legales, el inicio de cada una de las fases, los medios de prueba, así como los medios para poder impugnar las determinaciones a las que arribe el órgano de control interno; lo anterior como parte de la aplicación del debido proceso, pues al no tener estos elementos mínimos que sirvan de basamento para lograr su funcionamiento, este régimen se encontraría no sólo estancado, sino que atentaría, desde un punto de vista sustantivo y adjetivo, en contra de los preceptos constitucionales que ya han sentado los principios de este tipo de derecho; pues lo que se pretende garantizar es el correcto ejercicio de la llamada administración de justicia a través de la expedición de actos disciplinarios que no resulten arbitrarios o contrarios a los principios jurídicos, procesales y legales del estado de derecho. Lo anterior es así, en tanto que se debe garantizar a los servidores judiciales y a los justiciables el derecho a conocer las actuaciones del órgano de control del Poder Judicial del Estado de México, a controvertir las pruebas, a ejercer su derecho de defensa, a impugnar los actos que surjan de éste y en fin a gozar de todas las garantías establecidas para su beneficio.

Pero atendiendo el alcance de esta investigación, la pregunta obligada es ¿Qué debe entenderse como debido proceso? Ante este cuestionamiento que tiene como fin su entendimiento llano y su aplicación conceptual y pragmática dentro del procedimiento de responsabilidad disciplinaria; en ese tenor, doctrinalmente se conceptualiza desde dos corrientes, una instrumentalista y sustancial “la primera ve a esta garantía como continente de diversos derechos, los cuales pueden cambiar según varían las valoraciones especiales en el tiempo y en el espacio, la segunda corriente ve esta garantía como la justicia en sí misma, con derechos que la componen, pero derechos que deben sustentarse en procesos legítimos y que estén

de acuerdo a un Estado Democrático”¹⁴², sea cual fuere la corriente, lo que debe resaltarse es que este concepto prevé un límite al abuso del poder de sancionar y, con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación que debe incluirse en los procedimientos disciplinarios cuya naturaleza, como ya ha quedado ampliamente estudiado, involucra la sanción, que no sólo es una obligación exigida a los juicios penales sino en todos los procesos donde se involucre la facultad que delega el estado en ciertas personas o instituciones para garantizar el estado de derecho. Pero, es necesario escudriñar por partes lo que involucraría la necesaria incorporación del debido proceso al derecho disciplinario, lo que desde luego incluye la revisión de las ramas del derecho que se trastocan a lo largo de los capítulos que se abarcan, esto es el derecho administrativo y el derecho penal o su intrincada fusión que dan origen, según la perspectiva desde la que se aborde, en el denominado derecho penal administrativo o el derecho administrativo sancionador.

1.1 Derecho penal administrativo versus derecho Administrativo sancionador

Durante más de un siglo, desde el punto de vista doctrinal, ha existido una discusión en el afán de incorporar la naturaleza de la sanción disciplinaria que en una rama del derecho que brinde una respuesta satisfactoria que justifique este tipo de derecho que involucra una sanción, basada en el uso procedimental, fundados en aspectos sustantivos y adjetivos procedimentales. “no es de extrañar que algunos autores sostengan que la distinción entre la pena penal, la administrativa y la disciplinaria ha llegado a constituir un problema cuyas consecuencias prácticas son

¹⁴² Albornoz Gabilán, José Esteban. *El debido proceso y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado regidos por la ley 18.834 sobre el estatuto administrativo*. p. 12.

graves y cuya solución teórica, entre tanto, dista de ser unánime y satisfactoria, no advirtiéndose con claridad una línea divisoria que separe a estas dos potestades”¹⁴³

Es una realidad innegable que para la consecución de sus fines, el Estado se ha visto en la necesidad de incorporar dentro de sus facultades las correspondientes a la sanciones que sus órganos internos pueden imponer; debe considerarse, además, que el derecho moderno obliga a que en la sustanciación de los procedimientos en que se imponen sanciones, encuentren una regulación que se asegure el respeto de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. En ese tenor a lo largo de la historia del derecho mexicano, se han establecido garantías difusas, que han tomado forma en cuanto a la conceptualización del llamado derecho administrativo sancionador. Al respecto el pronunciamiento, en cuanto a la pertenencia es extenso y variado, así nuestro máximo Tribunal señala:

“De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas

¹⁴³ Cordero Quinzacara, Eduardo. *El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal*, p. 131.

garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”¹⁴⁴

En esta aceptación implícita deben resaltarse los esfuerzos por encuadrar, tanto el derecho penal como el derecho administrativo en inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, es decir como una facultad para imponer penas y medidas de seguridad, para lo que interesa, en caso de que un ciudadano opte en por su incorporación para un cargo o empleo público, su aceptación condiciona la aplicación de una situación jurídica general al individuo nombrado, e implica para éste la obligación consistente en prestar el servicio respectivo¹⁴⁵.

En ese sentido, no está fuera de nuestro orden constitucional, emplear los preceptos que rigen al derecho penal en cuanto a su aplicación al derecho administrativo sancionador, cuestión que es por demás entendible, pues la disciplina que por tiempo y tradición se encentra a la vanguardia en la salvaguarda de estos principio es el derecho penal; es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en distinto criterios jurisprudenciales que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, pueden observarse ciertos principios penales sustantivos, lo anterior por la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal:

¹⁴⁴ Registro: 174488, [J] 9ª Época; Pleno; S.J.F. ,Tomo XXIV, Agosto de 2006; Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 99/2006; p. 1565.

¹⁴⁵ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 330650, p. 2826.

“En diversos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo sancionador pueden observarse ciertos principios penales sustantivos, dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal, pero sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza jurídica. Uno de los principios que regulan la materia penal es el de legalidad consistente en que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona; principio que se subdivide en otros dos subprincipios, a saber: el de reserva de ley y el de tipicidad; el primero de estos se traduce en que determinadas cuestiones deben estar respaldadas por la ley o que ésta es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; en tanto que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. De acuerdo con esas reflexiones, es patente que en materia administrativa sólo puede regir de manera plena el principio de tipicidad, pues si alguna disposición administrativa establece que debe sancionarse cierta infracción, la conducta perpetrada por el administrado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Empero, sólo en casos excepcionales puede aplicarse el de reserva de ley, en virtud de que en el ámbito administrativo no puede considerarse que las conductas o tipos que constituyen la infracción y la sanción aplicable, deban en todos los casos estar definidas en la ley, pues de estimarlo así implicaría desconocer la naturaleza de la facultad reglamentaria que campea en esa rama del derecho, a través de la cual el titular del Poder Ejecutivo puede precisar, perfeccionar o complementar diversos aspectos de una ley; además, el párrafo primero del artículo 21 constitucional corrobora tal aserto, al señalar que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, lo que pone de manifiesto que en la esfera administrativa las infracciones y sanciones procedentes pueden regularse válidamente en los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal o Local, habida cuenta que por la gran extensión de esa materia, difícilmente el legislador podría prever todas las eventualidades que requieren ser sancionadas.”¹⁴⁶

¹⁴⁶ Registro: 171438, [TA] 9ª Época; T.C.C., S.J.F., Tomo XXVI, Septiembre de 2007; Administrativa; Tesis: I.15o.A.83 A; p. 2542.

De los principios previstos, señala la tesis aislada se encuentra la legalidad, la cual tiene dos vertientes: reserva de ley y tipicidad, los cuales son necesarios en tanto que determinadas cuestiones deben estar respaldadas por la ley y como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, sin embargo esta connotación es por demás limitativa en tanto que no existe definición en cuanto a la pertenencia del derecho disciplinario y su autonomía en cuanto al derecho administrativo *per se*, pues esta visión, incluso adopta una postura estatista, al remediar la aplicación de la sanción administrativa dejando a un lado los principios mínimos bajo la cautela de que el Ejecutivo local y federal deban crear los ordenamientos que rijan las eventualidades que deben ser sancionadas.

De ahí que sea necesario encuadrar correctamente las dos potestades punitivas reconocidas por el estado mexicano: una de ellas a cargo de la autoridad judicial y otra la que ejercen los órganos de control de la administración pública, que para nuestro caso particular, tendremos que incorporar al del Poder Judicial del Estado de México, en cuanto a su órgano de control, que no obstante lo señalado con antelación, debido a lo que permea desde el aspecto jurisdiccional que es el campo natural de aplicación en cuanto su determinación y adopción de las figuras de las jurisdicciones civil, penal, familiar, mercantil, justicia para adolescentes y en las demás materias del fuero común y del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales les confieran jurisdicción¹⁴⁷ que se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica, de lo que resulta una adopción de las figuras institucionales que lo hacen, en cuanto a su funcionamiento, de las que corresponden al Poder Judicial y, como ejemplos claros están los artículos 1 al señalar la organización y funcionamiento del Poder Judicial del Estado de México,

¹⁴⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, artículo 2, p. 1.

artículo 88 en cuanto a la formalidad de la dación de fe pública y por tanto la incorporación de los secretarios en los actos jurídicos emanados de los órganos jurisdiccionales, el artículo 92 y 93, que señalan la incorporación y el funcionamiento de los notificadores y ejecutores en cuanto a la dación de la fe pública, bajo el supuesto de la encomienda en el ejercicio de sus funciones¹⁴⁸.

Sin embargo, como se ha visto en esta investigación no se advierte claridad en cuanto a la separación de estas dos potestades, lo que ha permitido una extra limitación de los órganos de control en cuanto la imposición de sanciones, pues al ser el Estado mismo el rector del proceso y emitir una resolución derivada de una investigación, y para efectos, la sustanciación en donde se ofrecieron y admitieron y desahogaron pruebas, situación que de no contar con la regulación suficiente de los ordenamientos jurídicos que alberguen la falta u obligación y la forma en la que se tramite el procedimiento, esa falta de seguridad y certeza trae como consecuencia la emisión de actos inquisitorios, en donde un solo órgano del estado es Juez y parte, lo que sujeta la imposición de la sanción al capricho de la autoridad en turno.

Para el caso del Poder Judicial del Estado de México, esa realidad no le es ajena, pues la forma en la que se desarrolla el procedimiento de responsabilidad disciplinaria alcanza niveles de improvisación que tienen como consecuencia un complicado sistema de exclusión que impone sanciones sólo en aquellos casos en donde no existe una deferencia por parte de los que tienen participación en el procedimiento, convirtiéndolo así en un sistema inquisitivo y arbitrario, pues como se ha visto los ordenamientos en el que se alberga el catálogo de faltas y en su caso en las violación a las obligaciones y obligaciones de carácter general son por demás difusos, sin menoscabo de que no existe una disposición adjetiva en donde se establezcan las bases procedimentales que garanticen un procedimiento justo.

¹⁴⁸ Cfr. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México*.

De ahí que sea necesario señalar que en cuanto a los criterios que se adoptan en esta investigación, resulta necesario incorporar, en materia de responsabilidad disciplinaria los principios jurídicos, procesales y legales que rigen en materia penal, no obstante, como ha quedado verificado en el cuerpo de este capítulo, que nuestro sistema jurídico, opte como base para la realización del derecho disciplinario al derecho administrativo sancionador; empero resulta indispensable el análisis la tesis del derecho penal administrativo en confronta con la tesis de referido derecho administrativo sancionador.

1.1.1 Derecho Penal Administrativo

Esta tesis sostiene que la potestad sancionadora de la Administración forma parte del Derecho Penal y su origen es atribuido a Goldschmidt.¹⁴⁹ Los autores han considerado históricamente dos argumentos: el carácter ontológico de la sanción respecto de la pena y el “*ius puniendi*” estatal.¹⁵⁰ Por lo que al tener una misma naturaleza jurídica, existe únicamente una separación formal que se debe a motivos históricos, políticos o incluso utilitarios. El resultado es que al ser sustancialmente iguales, no existe dificultad de aplicar los principios penales a las infracciones administrativas¹⁵¹, puesto que estamos simplemente frente a un solo derecho deviniente de la facultad delegada en el gobierno por la población, cuya consecuencia fáctica lo es el derecho penal.

En esencia esta teoría señala que la facultad de sancionar es una y la ostenta el Estado a través de los órganos que han sido facultados ex profeso para sancionar las conductas de los particulares que contravengan un ordenamiento jurídico, y para

¹⁴⁹ Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. p.175.

¹⁵⁰ Román Cordero, Cristian. *El principio de -legalidad en el Derecho administrativo posmoderno- Sancionador-Eléctrico*, p. 135.

¹⁵¹ Orena Dominguez, Aitor. *Infracciones y sanciones tributarias. Un estudio jurisprudencial*. p. 23.

hacerlo se tienen dos vías: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. En nuestro sistema jurídico esta teoría es incorporada en la siguiente tesis jurisprudencial:

“Tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material¹⁵².”

1.1.2 Autonomía del Derecho Administrativo Sancionador

Esta tesis señala que la potestad sancionadora de la administración es algo distinto de la potestad punitiva de la jurisdicción penal y propone la emancipación del derecho administrativo sancionador, constituyéndolo como una elaboración autónoma.¹⁵³

En ese tenor, la tesis plantea que el derecho aplicado por los órganos no jurisdiccionales que traiga implícita la imposición de una sanción, será parte del derecho administrativo sancionador el cual será autónomo respecto a los modos en los que conforma y aplica la sanción, no obstante debe decirse que este resultado

¹⁵² Registro: 170605, [TA] 9ª Época; T.C.C., S.J.F. y su gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Administrativa; Tesis: I.4o.A.604 A; p. 1812.

¹⁵³ López López, Hugo. *El principio de culpabilidad en materia de infracciones tributaria*. p. 34.

tiene como origen, al menos en nuestro país, la división que se realiza por parte del constituyente de 1917 de las sanciones derivadas de la prestación de una función pública, como se ha dicho, la concatenación de esos derechos tienen una repercusión tardía, en nuestro caso hasta la novena época de la jurisprudencia mexicana y en concreto con la tesis jurisprudencial que en lo particular versa:

“El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.”¹⁵⁴

En ese sentido, si bien se plantea una autonomía respecto del cual se deben configurar garantías especiales en relación con las particularidades de las sanciones administrativas, nada más desapegado de la realidad jurídica ante la imposible

¹⁵⁴ Registro: 185652, [TA] 9ª Época; S.J.F. y su gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002; Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. CXXVI/2002; p. 475.

composición de elementos propios, en tanto que necesariamente el campo referencial para la imposición de una sanción, deviene del seguimiento procesal mínimo, es así que la suplencia de los principios que en el orden de incorporación no se encuentran en el derecho administrativo autónomo.

Partimos de la concepción jurídica plantada por la tesis del derecho administrativo sancionador, que a su vez tiene su origen en un régimen de infracciones administrativas, que es un resultado de una conceptualización eminentemente administrativa cuyo objeto es garantizar a una colectividad, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas; es dable entonces entender el alcance de una infracción administrativa, que en el mejor de los casos implica como señala José Garberi “aquél comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica al que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o de un derecho y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta”.¹⁵⁵

Eduardo Soto Kloss, señala que sancionar significa: “imponer una pena, una aflicción en el ser o tener del infractor, un detrimento en él, que le modifica, le duele, le agravia y con la esperanza de que se corrijan para que en lo sucesivo, no reincida en esa infracción”.¹⁵⁶

Durante mucho tiempo la discusión ontológica de la sanción ha servido de piedra de tope para la aceptación de la existencia de potestades sancionadoras en la administración, ya que se plantea como una cuestión que precede en cadena lógica el problema de la autonomía del Derecho Represivo Administrativo respecto al Derecho Penal.

¹⁵⁵ Llobregat, José, y Guadalupe Buitrón Ramírez. *El procedimiento Administrativo Sancionador*. p. 45.

¹⁵⁶ Soto Kloss, Eduardo. *¿Es “tan delgada” la línea que separa “fiscalizar” de “juzgar”?* p. 37 (2).

La polémica ontológica parece encontrarse teóricamente superada desde principios del siglo XX. En la actualidad, se entiende que ya no es posible partir de diferencias ontológicas sino de orientaciones valorativas,¹⁵⁷ lo anterior porque los cambios de cantidad transforman a su vez la cualidad, por lo que difícilmente puede establecerse una relación de oposición. Más bien, se trata de una relación de reciprocidad y dependencia mutua. Lo cualitativo no puede ser concebido sin lo cuantitativo.¹⁵⁸

En síntesis, se constata la existencia de un núcleo común que es compartido por las dos ramas del derecho enunciadas, en ese sentido, debe entenderse que la finalidad de ambas sanciones, es la misma: castigar una conducta de un sujeto que ha infringido un ordenamiento jurídico. La sanción es en uno y otro supuesto, una reacción de la que dispone el Estado a través de una norma jurídica previamente establecida para reprimir un ilícito, que sólo varía en cuanto a su naturaleza penal o administrativo en función de la materia.

Es entonces que al compartir la misma naturaleza es obligación de todos los Estados modernos extender a las sanciones administrativas, en donde ha sido acomodado el derecho disciplinario, la aplicación de algunos de los principios fundamentales del Derecho Penal.¹⁵⁹ No comprenderlo así supondría que aspectos tan esenciales como la observancia del campo garantista que impera en materia penal, dejara de aplicarse en una materia tan delicada como es el derecho disciplinario sancionador. En ese entendido, la mayoría de los autores contemporáneos apoyan esta teoría, ya que rechazan una radical diferencia por

¹⁵⁷ Casamerino Rando, Pablo. *La Distinción entre El Derecho Penal y El Derecho Administrativo Sancionador. Un Análisis de política jurídica.* p. 49.

¹⁵⁸ *Ibidem.* p. 56.

¹⁵⁹ De Palma Teso, Ángeles. *El principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador.* p. 27.

tomar en cuenta la simple naturaleza jurídica, cuya consecuencia principal es que al Derecho Administrativo Sancionador se les debe aplicar los mismos límites, principios y garantías que la Constitución establece al orden Penal.

En conclusión, la doctrina no se fía de las diferencias propiamente cualitativas, por lo que en ellas asoma de riesgo de absolutismo moral y de posible estatismo, pero tampoco quiere asumir las consecuencias de una diferenciación puramente cuantitativa y, por dejarlo todo al legislador, meramente contingente, en cuanto dependiente por entero de las valoraciones de aquél cuando no está atado a valores previos y “cualitativamente” condicionado.¹⁶⁰

En esa tesitura tomando en cuenta la investigación de Romina Gohurdett Jara, y María Trinidad Robles Núñez, debemos considerar, con miras a la aplicación de estos supuestos doctrinales al funcionamiento pragmático del procedimiento de responsabilidad disciplinaria instaurado en el Poder Judicial del Estado de México, los elementos mínimos que debe contener una sanción disciplinaria:

1. Debe ser Impuesta por un órgano interno, encargado de la disciplina al interior de una institución, estén insertos en los órganos de administración del Estado, como a los que no lo están.
2. Debe importar una lesión o un menoscabo a un derecho o la imposición de un deber. Esto es debe poseer como elemento denotativo la antijuricidad, ya que no podrá ser sancionada, a menos que, además, tales conductas supongan un comportamiento contrario a un ordenamiento jurídico.

¹⁶⁰ García Armado, Juan Antonio. *Sobre el Ius Puniendi. Su fundamento, sus manifestaciones y sus límites*. p. 38.

3. Debe estar inmerso en un ordenamiento jurídico como una reacción a la contravención, es decir, tiene un carácter reaccional respecto de una conducta lícita. Sin embargo, no puede considerarse sanción cualquier forma de reacción frente a conductas ilícitas, que impongan una privación de derechos con una finalidad represiva de castigo y preventiva o disuasoria de conductas similares.

4. Debe ser impuesta con el sólo fin represivo o de castigo.¹⁶¹

1.2 La necesidad de la aplicación de los principios de derecho penal al régimen de responsabilidades del Poder Judicial del Estado de México

En México son pocos los esfuerzos que existen dentro de nuestro marco jurídico aplicable, para la incorporación de los principios existentes en materia penal al derecho administrativo sancionador y sin bien como ha quedado plasmado en párrafos anteriores los esfuerzos parten de la incorporación de tesis jurisprudenciales que desde luego sientan precedentes útiles en cuanto a la aplicación material de las sanciones, en nuestro caso particular dentro del PJEM, lo cierto es que esa facultad es discrecional por no existir un ordenamiento que así lo determine; partimos en esa tesitura de lo mencionado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala:

“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

¹⁶¹ Gohurdett Jara, Romina y María Trinidad Robles Núñez. *El principio de inocencia en el derecho administrativo sancionador*. pp. 35 y 36.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad;...”¹⁶²

Atendiendo a este ordenamiento las sanciones “administrativas” no se reputan penas, situación que hace complicada desde una percepción conceptual la incorporación, precisamente de dos conceptos ontológicamente distantes en cuanto a la infracción respecto de la pena, cuyo eje convergente durante mucho tiempo se ha creído que depende la aplicación o no de los principios del orden penal a un procedimiento administrativo, pero como es de advertirse esa incorporación se vuelve disímil, cuando el 28 de diciembre de 1982 es reformado el artículo 109 el cual incorpora un elemento más en el marco de las sanciones, esto es aparece la sanción disciplinaria¹⁶³:

“**Art. 109.-** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

...III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

¹⁶² *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 22.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 108.

En ese sentido y al no poseer la reacción punitiva originada por la trasgresión de la norma penal, empero al compartir la misma naturaleza jurídica por formar parte del *ius puniendi* estatal, en la práctica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha optado por una solución pragmática que involucra la incorporación de los principios aplicables al derecho penal al marco de las responsabilidades disciplinarias, en tanto que son una manifestación del derecho administrativo sancionador, al respecto, la solución planteada se encuentra inmersa en la siguiente tesis aislada:

“La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege* y *nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.”¹⁶⁴

¹⁶⁴ Registro: 188745, [TA] 9ª Época; S.J.F. y su gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001; Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a. CLXXXIII/2001; p. 718.

Esta tesis aislada, puede considerarse como punto de partida para dilucidar el conflicto conceptual que impera en nuestro naciente derecho administrativo sancionador o derecho disciplinario, esto es, que en definitiva la subsistencia de este tipo de derecho, si bien no posee la misma naturaleza en cuanto a la materia y desde luego a la jurisdicción, si tiene un hilo conductor que nos puede alejar del principio meramente conceptual, esto es la sanción en sí misma es el punto de partida para poder aplicar los principios aplicables al derecho penal y que se encuentran enmarcados en el artículo 14 y 16 de nuestra constitución.

Por eso es importante ver lo señalado en la jurisprudencia con respecto a la incorporación de los elementos normativos de un injusto penal al derecho disciplinario¹⁶⁵

“...el derecho penal no es autónomo respecto de las demás ramas del derecho; así, en ocasiones es accesorio, limitado en el ámbito de la técnica legislativa a la integración de los elementos normativos propios de un injusto penal... en determinadas materias y cuestiones, y con ciertos límites, se permite que el legislador redacte los tipos penales que coordinen la tutela penal de un sector de actividad con una regulación extrapenal, lo que también responde a criterios de unidad del ordenamiento jurídico y de eficacia de protección jurídica; esto es, puede ocurrir que el derecho penal se convierta en accesorio de una determinada rama del derecho cuando el bien jurídicamente tutelado por ésta, amerite mayor protección o cuando ocurran hechos especialmente graves que han de evitarse, por ejemplo, cuando el paso de una infracción administrativa al delito se basa en la causación de un daño o en la creación de un peligro que rebasa la efectividad previsor y sancionadora del derecho administrativo.”

¹⁶⁵ Registro: 159906, [J] 10ª Época; S.J.F. y su gaceta, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1; Penal; Tesis: 1a./J. 20/2012 (9a.); p. 611.

Finalmente debe verse que han sido varios los intentos por incorporar los principios que imperan en materia penal en el campo del derecho administrativo sancionador o en nuestro caso específico del derecho disciplinario dentro del PJEM, los cuales si bien son limitativos, aduce la propia jurisprudencia que a través del desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador, lo que incluye la asimilación de algunas de las garantías del derecho penal, esto irá consolidando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, pero mientras eso sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal:

“De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto

sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal”.¹⁶⁶

1.2.1 Connotación de *principio* en los procedimientos disciplinarios

Tomando en cuenta el fin de esta investigación, debemos partir por la clarificación del concepto de *principio* para la definición de los alcances que se pretenden al final de este capítulo, así entonces es necesario escudriñar la definición gramatical del principio antes de adentrarnos en la definición jurídica, en este entendido, desde un punto de vista epistemológico, debemos analizar lo que señala la Real Academia Española¹⁶⁷, en ese sentido este vocablo tiene su origen en el latín *principium*, cuya etimología quiere decir comienzo, primera parte, parte principal' a su vez derivado de *prim-* 'primero, en primer lugar' y *cap(i)-* 'tomar, coger, agarrar', por lo que literalmente *principium* es 'lo que se toma en primer lugar'. Para lo que interesa es necesario partir de las acepciones léxicas marcadas en los numerales tercera, cuarta, quinta y sexta que señalan que un principio es: “**3.** m. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia. **4.** m. Causa, origen de algo. **5.** m. Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes. **6.** m. Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. U. m. en pl”¹⁶⁸; en lo específico la misma Real Academia señala con respecto a principio de derecho: norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.

No obstante, para encausar el alcance de este mismo precepto a los fines de este trabajo debemos considerar los trabajos sobre el tema de Robert Alexy, quien

¹⁶⁶ Registro: 174488, [J] 9ª Época; Pleno; S.J.F., Tomo XXIV, Agosto de 2006; Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 99/2006; p. 1565.

¹⁶⁷ *Diccionario de la Real Academia Española*, TII, p. 1367.

¹⁶⁸ *Idem*.

ha caracterizado los principios jurídicos como mandatos de optimización, esto es “que constituyen la base de la fundamentación iusfundamental y es una clave para la solución de problemas centrales de la dogmática de los derechos fundamentales; sin ella no puede existir una teoría adecuada de los límites, ni una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente a cerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico”¹⁶⁹

En ese sentido, se parte de un referente conceptual, que involucra un sistema complejo de valores sociales que doctrinariamente resultan por demás complejos, pues como se advierte del pensamiento de Aarnio, A. citado por Cianciardo¹⁷⁰ desde un punto de vista lingüístico, reglas y principios conforman una escala dividida en cuatro partes: 1) las reglas, 2) los principios que parecen reglas, 3) las reglas que parecen principios y, 4) los principios.

Desde este marco conceptual, alejándose de la definición lingüística, encontramos en la restructuración semántica, aplicada a un marco eminentemente jurídico, y siguiendo la perspectiva de Alexy, en el entendido que los principios jurídicos son mandatos de optimización,¹⁷¹ esto es, un principio será una norma moral que en sí misma obliga a su realización, esto es si $P \rightarrow R$, lo que se traduce en una proposición que posee una fuerza moral condicionada para su plena validez a su cumplimiento, sin embargo esa optimización será válida en tanto otro principio no goce de igual o mayor preponderancia, esto es:

$$P \rightarrow R \equiv Q = \wedge + P$$

¹⁶⁹ Cianciardo, Juan, Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción, p. 893. Boletín comparado de derecho, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, pp. 891-906 en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex108/BMD10804.pdf>, visto septiembre 30 de 2014.

¹⁷⁰ *Idem*, p. 897.

¹⁷¹ Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales, p. 75 ss.

Ronald Dworkin¹⁷² usa el término *principio* en un sentido genérico, para referirse a todo conjunto de estándares –que nos son normas- que apuntan siempre a decisiones exigidas por la moralidad o impelentes de objetivos que han de ser alcanzados. Manuel Atienza dice que son *normas de carácter muy general* que señalan la deseabilidad de alcanzar ciertos objetivos o fines de carácter económico, social, político, etcétera, o bien exigencias de tipo moral.¹⁷³

Ahora bien, uniendo los conceptos vertidos, tenemos que desde el punto de vista etimológico, un principio hará referencia a dos cosas constituyentes, un cimiento, un afianzamiento o fin y un nexo que relaciona este cimiento o afianzamiento o fin con aquello que se quiere soportar. Entonces principio jurídico es la relación razonada que correlaciona un fundamento, valor, meta o fin o en general un estándar establecido como relevante para el derecho, con aquello con que se deba relacionar; siendo la relación razonada el elemento determinante del principio jurídico y el fundamento valor, meta, fin o estándar establecido como relevante para el derecho en su esencia. Un principio jurídico denota que existe algo que es público y sabido por todos y que es relevante para el derecho, por lo que no requiere ser probado en los procesos o procedimientos; pues estos principios son el origen que significa la idea de iniciar algo, de ser el cimiento o afianzamiento, que surge de un devenir histórico realizado por los juristas y el transcurrir del tiempo.

Por tanto el principio (jurídico) debe entenderse como un estado ideal moralmente válido que posee la fuerza suficiente para valer por sí mismo y que

¹⁷² *Cfr.* Islas Montes, Roberto. *Principios jurídicos*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, pp. 397-412.

¹⁷³ *Ibidem* p. 398.

obedece a las aspiraciones de la generalidad y que ve en su realización la sobreposición de máximas que rigen un campo de conocimiento jurídico específico. En ese tenor la optimización, es un requisito de validez, que dice algo acerca del uso de ese principio: el contenido de un principio tiene que ser optimizado en un proceso de ponderación.

1.3 Principios Procesales

Clarificado el alcance y validez de principio en el ámbito jurídico corresponde su ubicación dentro de una aplicación dentro del aspecto procesal, debemos decir que serán principios procesales aquellos mandatos de optimización que se encuentran presentes en todo sistema procesal y que sirven como directrices que orientan a las normas jurídicas para lograr la finalidad para lo cual fueron creadas.

Los principios procesales están inmersos en la Constitución, en la legislación ordinaria y en la jurisprudencia y tienen la función de suplir algunas lagunas o ambigüedades que pueden darse en el Derecho Procesal; de los principios procesales se derivan instituciones que permiten presentar al proceso como un todo orgánico y al mismo tiempo compenetrar a su funcionamiento; tienen su origen en directrices sociológicas de cada lugar y época determinados.

El maestro Colín Sánchez¹⁷⁴ señala que el proceso penal en México se rige por el principio fundamental de legalidad y la obligatoriedad. Entre los principios más destacados podemos citar los siguientes¹⁷⁵:

¹⁷⁴ Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, p. 236.

¹⁷⁵ Goldschmidt, James. *Principios generales del proceso*, p. 82.

A) Principio de inmediación. Esta regla exige que el juzgador esté en relación directa con los sujetos que actúan en el proceso. Este principio tiene trascendencia en materia de pruebas e implica la identidad física de la autoridad que dirige la actividad de procesar y de la que resolverá el asunto.

B) Principio de publicidad. Garantiza el correcto desenvolvimiento del proceso y la proba actuación del juez. De manera que no pueden darse procesos inquisitoriales, aunque puede tener excepciones por cuestiones de orden público.

C) Principio de la oralidad y de la escritura. No es de estricta aplicación, ya que no hay sistemas puros, sino que en la realidad se complementan.

D) Principio de impulso procesal. Las partes tienen la carga de presentar las promociones necesarias desde la demanda hasta la conclusión.

E) Principio de concentración. El proceso se debe llevar a cabo en el menor número de audiencias posibles, lo cual facilita la resolución de la controversia.¹⁷⁶

F) Principio de igualdad. Las partes deben estar en igualdad de condiciones ante el juez. El principio admite excepciones, como es el caso de la suplencia de la queja en materia de Amparo.

G) Principio de congruencia de las sentencias. La sentencia debe dictarse conforme a lo actuado, de manera que debe existir correspondencia entre lo pretendido y lo juzgado. La incongruencia se presenta en los siguientes casos: El juzgador omite decidir alguna de las cuestiones oportunamente planteadas por las partes y que sean conducentes a la solución del litigio (*citra petitia*); el juzgador otorga

¹⁷⁶ Cfr: Ovalle Favela, José. *Teoría general del proceso*, p. 187.

cosa distinta a la peticionada por la parte o condena a persona no demandada o a favor de persona que no demandó, yendo más allá del planteo litigioso (*extra petitia*); el juzgador otorga más de lo que fue pretendido por el actor (*ultra petitia*); y por último, si hay incoherencia entre la motivación y la decisión, siendo contradictorias entre sí, se presenta el caso de la incongruencia interna.

H) *Principio de economía procesal.* Las controversias deben resolverse en el menor tiempo, con el menor esfuerzo y el mínimo gasto posibles, tanto para los litigantes como para la administración de justicia.

I) *Principio de preclusión.* Es la pérdida de una facultad procesal. Se presenta al no efectuar un acto procesal oportunamente.

J) *Principio de contradictorio.* Tiene su fundamento en el principio *auditur et altera pars*, es decir, debe oírse a la otra parte.

K) *Principio de eventualidad.* Las partes deben presentar, en forma simultánea y no sucesiva, todas las acciones, excepciones, alegaciones y pruebas que correspondan.

L) *Principio de convalidación.* Dentro del proceso, si los actos nulos no son atacados oportunamente, quedan convalidados.

M) *Principio de eficacia procesal.* La duración de la tramitación del proceso no debe perjudicar al vencedor, por lo cual los efectos de la sentencia se deben retrotraer al momento del inicio de la controversia.

N) *Principio de probidad.* El proceso es una institución de buena fe y por tanto los jueces deben velar por que no sea utilizada por las partes para obtener fines ilegales. El incumplimiento de estos deberes debe acarrear la imposición de medidas disciplinarias.

O) *Principio dispositivo*. Le corresponde a las partes proporcionar los fundamentos de la sentencia mediante sus postulaciones, es decir, peticiones, alegaciones y pruebas.

2. Principios mínimos necesarios para el funcionamiento del procedimiento de responsabilidad disciplinaria del Poder Judicial del Estado de México

Se ha visto a lo largo de este trabajo que en todo régimen democrático, como el que se encuentra vigente en la República Mexicana, se aspira a un régimen dotado de capacidad para dar seguridad y garantía a los derechos fundamentales de la personas, ya sea entre ciudadanos, así como en cuanto el Estado y la relación que guarde en especiales circunstancias con la ciudadanía, en donde se entabla necesariamente un vínculo que lo involucra una relación de sujeción que ha sido analizada como el *ius puniendi* estatal, para el caso específico esa sujeción se da cuando un servidor judicial comete una falta o incumple una obligación, viola alguna obligación inmersa en la Ley Orgánica de la institución o incumple alguna obligación de carácter general inmersas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y con ello se entabla con los servidores públicos, en específico del PJEM en donde necesariamente existe una intervención estatal, que para nuestra concepción jurídica y gramática lo será una intervención administrativa. Esta actuación estatal necesariamente tiene su repercusión en una serie de actos que deben hacerse de un modo que no vulnere las otras garantías que se le han entregado a las personas.

De ahí la importancia del reconocimiento e incorporación del concepto del debido proceso, mismo que se analizará a continuación por ser determinante en

cuanto a su respeto irrestricto en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria que se instruye, en sus dos órdenes: la corrección de la conducta o en su caso la expulsión de uno de sus miembros por no contar con los requisitos necesarios requeridos para formar parte de este Órgano de la Entidad.

2.4 El Debido Proceso

Como un antecedente a considerar para un mejor entendimiento, debemos remontarnos a 1215, año en el que barones ingleses se alzaron en armas, cansados de los abusos del Rey Juan sin Tierra, quien, ante la posibilidad de la rebelión dicta la Carta Magna, en la cual en su capítulo XXXIX se estableció “Ningún hombre libre será detenido o encarcelado o desposeído o proscrito o exiliado o de alguna manera molestado, ni vamos a atacarlo o enviar a nadie a atacarlo, excepto por un juicio legal de sus pares o por la ley de la tierra”¹⁷⁷, (*the law of the land*), lo que conformó el antecedente directo del “*due process of law*” o debido proceso legal, cuyo alcance es tan sustantivo como adjetivo¹⁷⁸; con este antecedente sajón, se integran el *lex terrae* (las leyes de la tierra) y el *iudicium parium suorum* (juicio por jurados) cuyo concepto envuelve la idea de ser parte de las leyes propias de un Estado y para ese Estado en particular y la aspiración a la imparcialidad, consiguiendo que ningún hombre, ni aún el rey o gobernante, queden por encima de la ley, lo que aseguraba una legalidad procesal.¹⁷⁹

En ese tenor, y como mero ejercicio ilustrativo, debe quedar definida la palabra proceso antes de adentrarnos a la evaluación si es debido o no; *processus*, la que a su vez da origen al verbo *procedere*, constituido por la idea de fases sucesivas de

¹⁷⁷ *No freeman shall be arrested or imprisoned or disseised or outlawed or exiled or deprived in his standing in any other way, neither will we attack him or send anyone to attack him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land.*

¹⁷⁸ Arazi, Roland, *et al.* Debido Proceso. *Realidad y debido proceso. El debido proceso y la prueba.* p. 132.

¹⁷⁹ Evans de la Cuadra, Enrique. *Los Derechos Constitucionales*, p. 30.

un fenómeno en un cierto lapso, avanzando hacia un fin determinado. Asimismo, el diccionario de la RAE define “proceso” como “acción de ir hacia adelante” y en su tercera acepción agrega “Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”.

El sentido etimológico de la palabra proceso, no en su significación jurídica sino en su simple acepción literal equivale a avance, a la acción o efecto de avanzar. En sentido propio, *cedere pro* significa el fenómeno de que una cosa ocupe el lugar o sitio de otra, es decir, una serie o sucesión de acaecimientos que modifican una determinada realidad.¹⁸⁰

Llevado esto al plano del Derecho, entonces, viene a configurar una serie de actos encaminados a obtener un fin jurídico, o como procesalmente se ha definido: "la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de autoridad, el conflicto sometido a su decisión"¹⁸¹

Este proceso será “debido” en la medida que se respeten las garantías que el ordenamiento jurídico ha establecido para su prosecución. Por lo tanto, debemos entender el concepto de debido proceso, como aquella garantía de carácter fundamental, que protege al ciudadano de cualquier tipo de arbitrariedad en que pudiera eventualmente incurrir la autoridad jurisdiccional, en lo referente a la solución del conflicto sometido a su decisión.¹⁸²

¹⁸⁰ Guasp, Jaime. *Concepto y método de derecho procesal*, p. 8.

¹⁸¹ Couture, Eduardo. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, p. 122.

¹⁸² Albornoz Gabilán, José Esteban. *Ob. cit.*, p. 12.

Brevemente, debe señalarse que existen dos corrientes referentes al Debido Proceso, una instrumental y otra sustancial. Las primeras ven a ésta garantía como un continente de diversos derechos, los cuales pueden cambiar según varían las valoraciones sociales en el tiempo y en el espacio, las segundas corrientes ven a ésta garantía como la justicia en sí misma, con derechos que la componen, pero derechos que deben sustentarse en procesos legítimos y que estén de acuerdo a un estado democrático.

Las primeras corrientes instrumentales, ven justamente al *Debido Proceso*, como una figura de carácter instrumental, continente de numerosas garantías constituidas en la mayor expresión del derecho procesal.

Así, las corrientes instrumentalistas conceptualizan al Debido Proceso como “una institución, porque constituye una idea común, compleja y objetiva -integrada en un todo unitaria que es la Constitución- a la cual adhieren las voluntades de los justiciables, pero que el Estado, en ejercicio de la función jurisdiccional, mediante un proceso, les ofrezca la tutela judicial que permita a las personas la defensa y goce efectivo de los derechos”¹⁸³, entendiendo de esta manera al Debido Proceso como el pilar fundamental del Derecho Procesal y que contiene los principios necesarios para el ejercicio y aplicación de un derecho justo.

La segunda corriente, la sustancial, tiene entre sus exponentes más destacados a Eduardo Couture, quien se refiere a esta garantía como “...de orden estrictamente procesal, que ha venido a transformarse, con el andar del tiempo, en el símbolo de la garantía jurisdiccional en sí misma. La garantía del Debido Proceso consiste, en último término en no ser privado de la vida, la libertad o propiedad, sin la garantía

¹⁸³ Hoyos, Arturo. *El Debido Proceso*, p. 54.

que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley y de una ley dotada de todas las garantías del proceso parlamentario”¹⁸⁴.

2.1.2. Desarrollo normativo del principio del Debido Proceso Administrativo

Al Debido Proceso Administrativo, debemos entenderlo, en cuanto a la adaptación de este principio en el Derecho Penal, el cual permite la incorporación, como se verá más adelante, en el campo administrativo, del principio del debido proceso.

Para mayor ahondamiento, tomemos como referencia el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución mexicana, que exige que todo acto privativo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, lo que en estricto sentido se traduce en que en un juicio se observen las formalidades esenciales del proceso o lo que actualmente se conoce como debido proceso¹⁸⁵.

“En el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se distinguen claramente los derechos sustantivos de los procesales, pues en primer término se hace una relación enunciativa y genérica de los primeros, como aquellos susceptibles de privación, consistentes en la libertad, la propiedad, la posesión u otros derechos semejantes, por ejemplo, los derechos de familia, los que nacen de las relaciones de trabajo, los de los consumidores, los de la personalidad, etcétera; y por otra parte, se establecen los derechos que tienen los gobernados antes de ser objeto de dicha privación, que son la existencia de un juicio, que el juicio sea seguido ante tribunales previamente establecidos, que en él se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y que todo se lleve a cabo conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos que sirvan de base a la privación. En esta segunda parte se prevé el derecho al proceso y sus

¹⁸⁴ Couture, Eduardo. *Estudios de Derecho Procesal Civil*, p. 51.

¹⁸⁵ Registro: 165 546, [TA] 9ª Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010; Común; Tesis: I.4o.C.48 K; p. 2123.

caracteres fundamentales, que constituye el conjunto esencial de los derechos procesales, y ahí se ubican las formalidades esenciales del procedimiento, conocidas como del debido proceso, en la doctrina y otras latitudes, e inmerso en ellas el derecho de aportar pruebas en los juicios en que alguien sea parte, los cuales constituyen derechos típicamente procesales. Por tanto, la diferencia entre derechos sustantivos y derechos procesales no radica en que unos estén previstos en la ley superior y otros en leyes ordinarias, sino en la calidad de los valores protegidos, de los primeros, y de los medios o instrumentos para la protección de éstos en un proceso jurisdiccional, que distingue a los segundos, independientemente de la jerarquía de las leyes en que estén consignados unos y otros.”

En estricto sentido, lo anterior nos lleva al entendido de que es el legislador el que realiza el mandado para indicar las garantías que debe contener un proceso, lo que adhiere a nuestra Constitución a la visión instrumental, ya que ordena al legislador a establecer las garantías que debe contener un procedimiento –proceso-racional y justo. Es decir, le encomienda determinar cuál va a ser el contenido de este continente vacío que sería la garantía del debido proceso.

Pero también no se debe perder de vista, que ante lo agolpado con lo que nuestro sistema jurídico recoge este concepto que ha tenido una evolución acelerada en los últimos años, derivada del avance que ha tenido en materia internacional concretamente en la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos la cual determina¹⁸⁶:

“Artículo 8. Garantías Judiciales:

¹⁸⁶ *Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos* http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_humanos-htm

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

La cual coincide con lo vertido en la tesis aislada 171789, emitida por nuestro máximo tribunal federal, que si bien no es obligatoria al momento de su aplicación en un hecho en concreto, si se convierten en criterios orientadores para los órganos jurisdiccionales encargados de aplicar las normas:

“El citado artículo 8o, numeral 1, al disponer que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que llegue al extremo de ampliar las prerrogativas de audiencia y acceso a la justicia en ellos contenidas, porque la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías", está establecida en el segundo párrafo del indicado artículo 14, que prevé la garantía de audiencia en favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse "dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial", está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.”¹⁸⁷

De lo vertido hasta el momento es menester circunscribir al debido proceso como parte integrante y fundamental del procedimiento de responsabilidad

¹⁸⁷ Registro: 171 789, [TA] 9ª Época; Segunda Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007; Constitucional; Tesis: 2a. CV/2007; p. 635.

disciplinaria, para lo cual, basta la comprensión del principio fundamental de todo Estado de Derecho, según el cual “nadie puede ser condenado sin ser oído”; este principio exige que todo funcionario que aparezca implicado en una investigación disciplinaria tiene derecho a que se le comunique oportunamente de su condición de acusado y a que se le proporcione toda la información debida que no atente contra el secreto o reserva que se disponga para el mejor éxito en la verificación o no de la falta, violación a la obligación o obligación de carácter general; a ser oído en sus declaraciones y alegaciones; a que se le dé conocimiento personal de los cargos que se le formulen; a acceder sin restricciones al proceso y sus antecedentes luego de la formulación de cargos; a ofrecer y producir pruebas; a hacerse representar por profesionales letrados; y a impugnar, mediante los recursos idóneos y ante órganos de jerarquía superior, el acto administrativo que le afecta.

Es decir, podría verse al debido proceso desde dos aspectos básicos: la exigencia de formulación de cargos previos y el derecho a defensa del inculcado, lo que significa que dichos cargos deben formularse por escrito al inculcado y serles notificados personalmente o por oficio.

2.5 Presunción de Inocencia

La presunción de inocencia es uno de los principios que deben contemplarse en todos los procedimientos disciplinarios instrumentados en contra de los servidores públicos del PJEM, en ese sentido vale la pena conocer la genealogía que permita comprender su evolución y en ella el entendimiento de su necesaria incorporación en la instauración del procedimiento; en ese sentido Miguel Ángel Montañés¹⁸⁸ menciona que el origen del principio de presunción de inocencia está en el derecho romano y en concreto en el *digesto* de Ulpiano, quien a su vez toma como base el

¹⁸⁸ Montañés Pardo, Miguel Ángel. *La presunción de inocencia. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, p. 29.

corpus iuris civile, en donde encontramos la siguiente expresión: *Satius esse impunitum relinqui facinus nocentis quam innocentem damnari*¹⁸⁹ En cambio, para otros autores, el origen es la máxima de *in dubio pro reo*¹⁹⁰ la que nace concomitantemente con el devenir del derecho romano y del cristianismo, pero que tiene su repercusión como resultado de la reforma al sistema represivo emprendido por la revolución francesa y el gobierno del terror del siglo XVIII¹⁹¹.

Tangencialmente la presunción de inocencia como principio general del derecho, es consagrado en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, posterior a la Revolución Francesa¹⁹² (Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789); La Asamblea General de la ONU, el 10 de Diciembre de 1948, en París, proclama la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* y en su artículo 11 consagra la presunción de inocencia: “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en un juicio público en el cual sean establecidas todas las garantías necesarias para la defensa.”¹⁹³ Con fecha 16 de diciembre de 1966, la misma Asamblea General de la ONU, aprueba el *Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos*¹⁹⁴. En comparación a la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, este documento amplía la explicación de de las garantías que se deben respetar a las personas que se vean inmersas en un proceso penal.

¹⁸⁹ *Nadie debe ser condenado por sospechas, porque es mejor que se deje impune el delito de un culpable, que condenar a un inocente.*

¹⁹⁰ *En la duda hay que estar a favor del acusado*

¹⁹¹ Pozo Silva, Nelson. *Presunción de inocencia o estado de inocencia en el nuevo proceso penal*, p.17.

¹⁹² **Artículo 9o.-** Toda persona, siendo presumida inocente hasta que sea declarada culpable, si se juzga indispensable su detención, la ley debe de reprimir severamente todo rigor que no sea necesario para el aseguramiento de su persona.. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf> (visto el 21 de noviembre de 2014)

¹⁹³ *Cfr.* <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesp.pdf> (visto 21 de noviembre de 2014)

¹⁹⁴ Artículo 14 numeral 2. Ver <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015> (visto 21 de noviembre de 2014)

El principio de inocencia en nuestro país, cobra validez plena como uno de los principios preponderantes en todo proceso, a raíz de la *Convención Interamericana de Derechos Humanos*, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la *Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos* asegura el derecho a la presunción de inocencia en el artículo 8 numeral 2: “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”¹⁹⁵.

De la reforma hecha el dieciocho de junio de dos mil ocho, nuestro sistema jurídico adopta el principio de presunción de inocencia, la cual queda enmarcada en el artículo 20 constitucional, apartado B fracción I el cual señala:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (18-06-2008)

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;...”

En nuestra jurisprudencia el principio de presunción de inocencia se encuentra contemplado en la tesis **2000124**, en donde se hace una genealogía de este principio y en donde se sientan las bases para la aplicación práctica del principio de presunción de inocencia, la cual encuentra su origen en la aplicación del debido proceso legal y el acusatorio, los que resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté

¹⁹⁵ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_humanos-htm (Visto el veinticuatro de noviembre 2014)

obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, *a priori*, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

“La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos asuntos que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculcado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos. Por otra parte, el Tribunal en Pleno sustentó la tesis aislada P. XXXV/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", en la que estableció que en la Ley Suprema, vigente en ese entonces, no estaba expresamente establecido el principio de presunción de inocencia, pero de la interpretación armónica y sistemática de sus artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo, se advertía que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardaban implícitamente el diverso de presunción de inocencia. De ahí que el perfeccionamiento de la justicia penal en nuestro país ha incidido en que este principio se eleve expresamente a rango constitucional a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar ahora contenido en el artículo 20, apartado B, denominado: "De los derechos de toda persona imputada", que en su fracción I, establece: "I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".¹⁹⁶

¹⁹⁶ Registro: 2000124, [TA] 10ª Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3;

2.2.1 Definición del principio de inocencia

La presunción en su acepción general se compone de dos vocablos, que encuentran su origen en el latín *présopmtion* derivación de *praesumptio-ónis*, que significa “idea anterior a toda experiencia”; el segundo vocablo, inocencia, procede del latín *innocens* que significa virtuoso, calidad del alma que no ha cometido pecado.¹⁹⁷

La presunción de inocencia es un derecho fundamental, cuya titularidad la ostenta el sujeto pasivo de un procedimiento sancionador¹⁹⁸ Según este principio, el imputado no es inocente, sino que, debe ser concebido en esa calidad, mientras no medie sentencia que establezca lo contrario.

2.2.2. Principio de inocencia es un derecho fundamental del imputado en el procedimiento sancionador

El derecho a la presunción de inocencia constituye un estado jurídico irrestricto, con el que debe contar todo aquel que es sometido a un proceso disciplinario, él debe orientar la actuación del órgano de control, a fin de garantizar la independencia e imparcialidad exigible en el desarrollo de las fases procedimentales y que como ha quedado enmarcado en los capítulo II, III y IV se encuentra debidamente preestablecido por ley; mientras tal presunción no se pierda o destruya por la formación de la convicción del órgano jurisdiccional a través de la prueba objetiva, sobre la participación culpable del acusado en los hechos constitutivos de la responsabilidad, ya sea como autor, cómplice o encubridor, condenándolo por

Constitucional; Tesis: 1a. I/2012 (10a.); p. 12917.

¹⁹⁷ *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, p. 768.

¹⁹⁸ Garberi Lobregat, José. *El procedimiento administrativo sancionador: Comentarios al título IX de la ley 30/1992 de la potestad sancionadora*, p. 333.

ello a través de una sentencia firme fundada, congruente y ajustada a las fuentes del derecho vigentes¹⁹⁹.

En la medida en la que se aplique el principio de inocencia, la prueba tomará un rol fundamental dentro de los procedimientos disciplinarios. Esto resulta básico si consideramos que la única manera de destruir este principio es a través de su demostración mediante los medios de convicción adecuados y pertinentes. La prueba, menciona Guasp, puede ser definida “como aquel conjunto de operaciones que tratan de obtener la convicción psicológica del juzgador respecto de un dato procesal determinado”²⁰⁰.

De lo anterior, se desprende que otra consecuencia en materia de prueba, pues a través de este principio, no pesa en el acusado la obligación de probar los hechos que sirven de argumentos para su defensa. De esto se deriva que el imputado tiene la facultad de permanecer inactivo en tanto el órgano de control a través del accionante no practique una prueba que corrobore su responsabilidad o no, situación que puede sufrir excepciones en virtud de los principios de facilidad y disponibilidad probatoria, pudiendo conminarse al servidor denunciado a probar un hecho, cuando el dato en cuestión esté a su disposición o tenga más facilidad para verificarlo.

Las características que debe tener la prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia son las siguientes:

1. **Real:** existencia objetiva y constancia en el procedimiento.
2. **Válida:** por ser conforme a las normas que la regulan.

¹⁹⁹ Nogueira Alcalá, Humberto. *Consideraciones sobre el derecho fundamental la presunción de inocencia*. v 11 n 1. Talca, Ius et praxis, 2005, versión on line.: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000100008&script=sci_arttext. (visto 27 de noviembre de 2014)

²⁰⁰ Barrero Rodríguez, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*, p. 43.

3. **Lícita:** por lo que deben rechazarse las pruebas obtenidas con vulneración a los derechos fundamentales.
4. **Suficiente:** en el sentido de que no sólo se hayan utilizado medios de prueba, sino que, además, de su empleo se obtenga un resultado probatorio que sea razonable para fundar la acusación y la condena.²⁰¹

La doctrina ha desarrollado otra característica de la presunción de inocencia en relación a la prueba. Ésta es que el acusado esté liberado de la obligación de tener que confesar la falta. Al respecto se ha señalado que: “la presunción de inocencia permite al imputado la opción de proporcionar o no su versión personal de los hechos que son objeto de la prueba, por tanto contravienen el sentido de la norma constitucional aquellas normas legales, o decisiones judiciales, que de modo directo o disimulado, pretenden forzar al imputado a la confesión”.²⁰²

En España, el Tribunal Constitucional ha estimado que la vertiente probatoria en el ámbito administrativo sancionador debe cumplir con las siguientes exigencias:

1. Necesidad de que exista prueba incriminadora para sancionar.
2. Necesidad de que la prueba existente sea suficiente.
3. Necesidad de que la prueba obtenida sea válida. Para ellos son necesarios dos requisitos: la prueba debe ser constitucionalmente legítima y debe practicarse con las garantías formales previstas al efecto.
4. La carga de la prueba corresponde a la Administración.
5. La necesidad de que la libre valoración de las pruebas practicadas sea racional y motivada.²⁰³

²⁰¹ Alarcón Sotomayor, Lucía. *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, p. 352.

²⁰² Pozo Silva. *Ob. cit.* p. 17.

²⁰³ Alarcón Sotomayor, Lucía. *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, p. 367.

2.2.3 Aplicación del principio de inocencia en el procedimiento administrativo

Se ha mencionado que las normas que regulan el derecho administrativo no consagran expresamente la aplicación de los principios del derecho penal en el Procedimiento Administrativo Sancionador. No obstante, la aplicación del principio de presunción de inocencia recientemente fue discutido y aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (28 de enero de 2014); asimismo del propio análisis que se realiza en este capítulo, se verifica que es factible en la práctica y desde un marco doctrinal que los principios del Derecho Penal se apliquen al Derecho Administrativo sancionado, entre los que ubicamos al derecho disciplinario.

2.6 Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celebrada el 28 de enero de 2014²⁰⁴

Paradójicamente hasta lo aquí estudiado llama la atención la sesión pública del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en particular el debate que se realiza en torno a si debe aplicarse el principio de presunción de inocencia en el del derecho administrativo sancionador y, es relevante pues a pesar de que existen tesis aisladas, las cuales han sido analizadas, que facultan como criterios orientadores a su aplicación fáctica, no obstante los Ministros si bien votan a favor la propuesta modificada del proyecto; con voto a favor de nueve de los once ministros, oponiéndose al proyecto los ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán y, en contra de algunas consideraciones los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo.

²⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal, Pleno, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, celebrada el martes 28 de enero de 2014; pp. 1-40.

En este sentido vale la pena resaltar que a partir de esta fecha el principio de presunción de inocencia cobra plena validez para su aplicación en los procedimientos en donde se involucre el derecho administrativo sancionador, al respecto la alusión hecha por el entonces presidente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juan Silva Meza²⁰⁵; quien opta por una visión integral del concepto sin que se resalte la necesidad de este principio sino por el contenido ontológico, por la necesidad de su aplicación en los procedimientos disciplinarios por ser una facultad potestativa del Estado la sanción de conductas que trasgredan un orden jurídico.

²⁰⁵ “La presunción de inocencia encuentra su origen, lo recordamos todos, desde que estudiamos el derecho romano, como un principio procesal de buena fe, donde un reproche que se hace a una contraparte es en función de que no se ha conducido con buena fe; de ahí se deriva a presunciones procesales, a una presunción procesal *iuris tantum*; esta definición se traslada al derecho penal y ahí se refuerza por la naturaleza precisamente del contenido del derecho penal, como una presunción de otro orden, una presunción de inocencia ya como tal, no presunción de buena fe; encuentra su origen en la buena fe, pero una presunción en función de que está la libertad, o bien otros valores jurídicamente protegidos, vitales, importantísimos que ameritan protección, y frente a la inequívoca potestad punitiva del Estado se reacciona precisamente para dar una protección presumiendo la buena fe en la imputación de ciertos hechos que las herramientas argumentativas e inclusive las disposiciones normativas llevan precisamente a establecer esta reacción de protección, porque no solamente entra la argumentación sino la normativa, recordemos que hasta mil novecientos ochenta y tres del siglo pasado se presumía la intención delictuosa; viene la modificación sustantiva para establecer la presunción de inocencia, la carga de la prueba a la inversa, el *modus probandi* a la inversa en todo ese origen, a partir de esto que transita como garantía procesal, que transita como derecho a la adecuada defensa y ahora como principio constitucional o como derecho humano, ése es el tránsito que ha venido teniendo. Ahora, más allá de que sea o no sea, en virtud de la vigencia o no del artículo 20 constitucional reformado, en tanto que aquí se ha dicho: —Si es un derecho humano es un derecho previo al Estado, reconocido e inherente al hombre *per se*. —¿Pero cuál es el impacto que tiene en esta contradicción de criterios?, que dependiendo de cada caracterización será el sustento, nos ha costado trabajo identificar en principio, el tema de la contradicción y, a partir de que definimos el tema de la contradicción, nos llevó a la necesidad de determinar el contenido de los procedimientos administrativos sancionadores, hoy estamos bordando en eso, creo que tenemos definiciones, están aquí, inclusive involucrando las dos manifestaciones en la potestad del Estado que pueden llevar a establecer sanciones, ya en la materia penal, derecho penal y derecho administrativo sancionador, se ha dicho por el propio Alto Tribunal que son manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado, y que participan, inclusive penas derivadas de procedimientos penales y sanciones o medidas de seguridad o cautelares de procedimientos administrativos, unilaterales o en forma de juicio, siempre llevados en contra de un particular o en contra de un servidor; ahí tenemos ya la caracterización nacida de esta construcción el día de hoy o empezada ya a pergeñar en las ocasiones anteriores y hoy creo que ha quedado muy claro, con las manifestaciones de ustedes, como se ha ido acotando para efectos, esto es muy importante en esta contradicción de criterios.”

En ese sentido la aplicación del principio de presunción de inocencia es una obligación en donde el *ius probandi* es dual, en el sentido de que el accionante debe poner en movimiento al órgano de control, para el caso particular del PJEM, empero el perfeccionamiento de la queja o denuncia realizada por el quejoso o por el órgano jurisdiccional trae como resultado el agotamiento de fases, las cuales son inexistentes en los Procedimientos sustanciados en el referido Poder, en tanto que no existe la definición mínima para presumir la inocencia del servidor judicial, lo que hace arbitrario el inicio de procedimiento, el cual no encuentra basamento alguno más que el criterio de quien lo elabora, dejando al servidor judicial imputado acreditar su inocencia, lo cual transgrede el principio que se enuncia en este apartado.

3. Estándares procesales mínimos en los procedimientos disciplinarios

A la luz de las normas constitucionales e internacionales ya revisadas, podemos determinar cuáles son los estándares procesales mínimos con que deben cumplir los procedimientos disciplinarios, tomando como referencia el aludido artículo 8 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o también llamado Pacto de San José de Costa Rica, que como es sabido por todos, su entrada en vigor lo es en el año de 1978; de igual modo México la ratificó el dos de marzo de 1981 y depositó el instrumento el 24 de marzo de ese mismo año, realizando una declaración interpretativa y dos reservas²⁰⁶, en el aludido artículo se contemplan las Garantías Judiciales que deben respetar los Estados Partes de la Convención, estos derechos se refieren a los derechos de las personas que son llevados ante los tribunales de los Estados; pero como ha quedado plenamente clarificado, esa aplicación procesal, también se hace extensiva en los procedimientos o resoluciones sumarias, toda vez

²⁰⁶ *Cfr.* <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursososp/2012/derhumancontrolconvencionalidad/Interamericana.pdf> ; p. 5. (visto el 2 de diciembre de 2014)

que en su substanciación de ellos, lo que en definitiva se aplica, es el poder punitivo del Estado.

Es así que el referido artículo 8 de la Convención, detalla a las llamadas garantías judiciales las que se adecuan sin trastocar orden alguno al procedimiento sancionatorio, dentro de los que se contempla el procedimiento de responsabilidad disciplinaria sustanciado por el órgano de control del PJEM; adaptando el contenido del convenio a lo que interesa en este trabajo y a fin de que se prefiguren los estándares procesales mínimos, aplicables a este tipo de procedimientos, el resultado daría en lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, sea interesado o el servidor judicial dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.
2. El servidor judicial inculcado en un procedimientos disciplinario tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su responsabilidad, por lo se le debe comunicar detalladamente la acusación
 - a) Comunicación previa y detallada de la acusación formulada;
 - c) Concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor y de comunicarse libre y privadamente con él;

- e) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos y obtener su comparecencia, como testigos o peritos;
 - f) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable;
 - h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del servidor judicial inculcado solamente será válida si es hecha sin coacción.
 4. El servidor judicial absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria por los mismos hechos.
 5. El Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria será público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

3.1 Defensa adecuada

El profesor Enrique Evans conceptúa el derecho a defensa jurídica como el “derecho a solicitar y obtener la intervención de abogado para la defensa de los derechos de las personas, intervención que debe admitirse no sólo en los tribunales de justicia, sino en cualquier otro órgano jurisdiccional o ante cualquier autoridad”²⁰⁷. Además, como se desprende de lo anteriormente transcrito, se deja muy en claro que esta garantía tiene aplicación cuando se actúa ante cualquier clase de organismo con facultades para emitir una resolución.

En materia disciplinaria, el derecho a defensa se ha considerado no sólo como una exigencia del principio de justicia sino también como expresión del

²⁰⁷ Evans de la Cuadra, Enrique. *Los Derechos Constitucionales*, p. 27.

principio de eficacia, ya que asegura un mejor conocimiento de los hechos y contribuye a mejorar la decisión administrativa garantizando que ella sea más justa.

En nuestro sistema jurídico, el derecho de defensa se encuentra consagrado en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una garantía a una defensa adecuada que implica que las partes de un proceso jurisdiccional estén en posibilidad de perseguir sus intereses en juicio, ante un tribunal independiente e imparcial, en el cual se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y que el mismo concluya con la emisión de una sentencia que esté apegada a los principios de exhaustividad y congruencia, así como los requerimientos de fundamentación y motivación.

El derecho a una defensa adecuada implica que la persona sujeta a un proceso debe poder: (i) tener a un representante de su elección que pueda apersonarse en cualquier momento en el procedimiento directamente, imponerse del mismo y realizar cualquier tipo de promoción y (ii) acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obran en el expediente; la jurisprudencia emitida por la SCJN señala respecto a la legítima defensa:

“La garantía individual de defensa adecuada contenida en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) entraña una prohibición para el Estado consistente en no entorpecer el ejercicio del derecho de defensa del gobernado y un deber de actuar, en el sentido de informarle el nombre de su acusador, los datos que obren en la causa, brindarle la oportunidad de nombrar un defensor, no impedirle que se entreviste de manera previa y en privado con él y, en general, no impedir u obstaculizar el ejercicio de las cargas procesales que le corresponden dentro del proceso penal para desvirtuar la acusación del Ministerio Público. Así, para proteger la citada garantía es necesario que la labor de quien funja como defensor sea eficaz, pues aquélla no puede concebirse como un mero requisito

formal, sino que debe permitir una instrumentación real para tener oportunidades de descargo que, básicamente, permitan al imputado una efectiva participación en el proceso. Ahora bien, el juez de la causa garantiza la posibilidad de defensa al permitir que se den todas las condiciones necesarias para que el inculcado sea debidamente asistido, tanto formal como materialmente, de manera que si en los hechos no puede calificar su adecuada defensa -en razón de la forma en que se conduce el defensor respectivo-, ello no significa que el juez de la causa viole la garantía en cuestión, pues el control de la correcta o incorrecta actitud procesal del defensor, del debido ejercicio de las cargas procesales, así como de su pericia jurídica, sólo podrían ser materia de responsabilidad profesional, en términos de las leyes administrativas o penales, y según se trate de un defensor de oficio o particular. Esto es, el juez respeta la garantía de defensa adecuada: (i) al no obstruir en su materialización (como ocurre cuando niega el derecho a una entrevista previa y en privado o interfiere y obstaculiza la participación efectiva del asesor) y (ii) al tener que asegurarse, con todos los medios legales a su alcance, que se satisfacen las condiciones que posibilitan la defensa adecuada, sin que ello signifique que esté en condiciones de revisar la forma en que los defensores efectivamente logran su cometido, pues ello excedería las facultades que tiene a su cargo para vigilar que en el proceso se garantice una defensa adecuada.”²⁰⁸

Resumiendo, se puede señalar lo siguiente:

- 1.- El derecho a la defensa garantiza el ejercicio del principio fundamental emanado de la ley por medio del cual se ejercen los derechos de las personas.
- 2.- El derecho de defensa es una facultad para ejercer los derechos que un ordenamiento jurídico pone al alcance de las personas en miras de obtener justicia cuando se ve involucrado en una controversia pública o privada contra la que se enfrenta.

²⁰⁸ Registro: 160044; [J] 9ª Época, Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012, Tomo 1; Constitucional, Tesis: 1a./J. 12/2012 (9a.), p. 433.

El procedimiento sancionatorio, como manifestación del poder punitivo del Estado, en lo que nos concierne, al interior de la Administración, tiene además los siguientes principios que deben tomarse en consideración:

3.2 Responsabilidad

Bien sabido es que los funcionarios públicos son responsables por los actos que realicen en la medida que infrinjan sus deberes legales y estatutarios, en el ejercicio de sus funciones.

“Para que un servidor público pueda ser sancionado basta que su conducta sea contraria a las obligaciones y principios que le impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que sea óbice la falta de previsión del puesto que ocupa o de algún deber en la ley de la dependencia a la que se encuentre adscrito. En efecto, la facultad disciplinaria encuentra su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, a fin de asegurar y controlar la calidad y continuidad de su actividad, que se instrumenta a través de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos y que debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión y acción administrativa que trasciendan a la calidad y peculiaridades del servicio público para obtener los fines de la planeación y satisfacer las necesidades públicas con la mayor economía y calidad, de suerte que la administración tiene la facultad y la obligación de auto organizarse para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario como actividad de control. En este orden de ideas, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de sus actos u omisiones, ya sea que se definan en la legislación bajo la cual se expidió su nombramiento, en la normatividad y especificaciones propias de la actividad desarrollada, o bien, de las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; pues de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico relativo a determinada dependencia del Ejecutivo, no previera en concreto y expresamente las obligaciones y deberes que a cada servidor público razonablemente le corresponden para dejar impunes prácticas contrarias a los valores y cualidades que orientan a la administración pública y garantizan el buen servicio bajo el principio

unitario de coherencia entre la actuación del servidor público y valores constitucionales conducentes, sobre la base correlativa de deberes generales y exigibilidad activa de su responsabilidad.”²⁰⁹

3.3 Bilateralidad o Contradicción

Si bien el procedimiento administrativo está enfocado desde un punto de vista jerárquico, por cuanto no existe, por decirlo de alguna forma, igualdad de las partes intervinientes, toda vez que quien ordena materialmente la investigación será siempre el superior jerárquico del inculpado y en definitiva, será el mismo que aplique la sanción, se debe permitir, dentro del marco de la racionalidad y justicia a que nos obliga el debido proceso, la existencia de un contradictorio, es decir la posibilidad de expresar lo contrario, permitir que el investigado pueda hacer valer sus derechos legítimos, lo que no es otra cosa que la puerta de entrada para el pleno ejercicio del derecho a la defensa.

“El derecho al debido proceso reconocido a favor de los gobernados en el artículo 14 constitucional lleva implícita la necesidad de que en todo procedimiento, como el del juicio de amparo, rijan diversos principios establecidos en la ley, la jurisprudencia, la doctrina y el derecho internacional de los derechos humanos, como son, entre otros, los de contradicción, legalidad, oportunidad, igualdad de armas, probidad, lealtad y buena fe, libre apreciación de la prueba, economía procesal e inmutabilidad de las resoluciones judiciales. De los anteriores principios destacan el de contradicción y el de igualdad de armas, reconocidos, respectivamente, en los artículos 14, numerales 1 y 3, inciso e), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numerales 1 y 2, inciso e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido está encaminado a garantizar que las partes contendientes en un juicio tengan los mismos derechos de ser escuchadas, de ofrecer pruebas, alegar y recurrir las resoluciones que no les resulten favorables. El primero de esos principios tiene aplicación en la materia probatoria y su

²⁰⁹ Registro: 174990; [TA]; 9a. Época; T.C.C.: S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Mayo de 2006; Administrativa; Tesis: I.4o.A.521 A; p. 1867.

principal objetivo es permitir la refutación, ya que por medio de aquél se posibilita debatir sobre la prueba de la parte contraria, de manera que constituye un examen de veracidad al que son sometidos los medios de convicción, porque a través de este principio se establece que tiene razón o una parte u otra, pero no las dos en el mismo tiempo y en el mismo proceso. El segundo tiene una connotación más amplia, pues exige el reconocimiento a la igualdad, particularmente, cuando en el proceso existe una situación disímil entre las partes, ya sea por su condición económica, social o por el carácter de autoridad con que se actúa, que se refleja en una desigual posibilidad de defensa, siendo evidente su presencia en el derecho administrativo en el que se suele conferir privilegios al Estado en su relación con los administrados. Ahora bien, el resultado de la interpretación sistemática de los artículos 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley de Amparo permite arribar a la conclusión de que en tales preceptos legales se encuentran albergados los principios en comento y éstos rigen el procedimiento en el juicio de amparo, porque esas disposiciones exigen a las autoridades responsables rendir su informe justificado con una anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional, y determinan que en tal informe se expresen las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y se acompañe, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyarlo; obligan a que el informe sea tomado en consideración, aun cuando se rinda fuera del plazo señalado, siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen; regulan que las pruebas y alegatos deben ofrecerse, rendirse y formularse en la audiencia y tratándose de la testimonial o la pericial, las partes pueden formular repreguntas; obligan al Juez de Distrito a requerir a las autoridades la expedición de las copias que no hayan sido oportunamente expedidas; e indican que si alguna de las partes objeta de falso un documento, se debe suspender la audiencia constitucional, a efecto de que se presenten las pruebas y contrapruebas relativas a su autenticidad.²¹⁰

3.4 Defensa

²¹⁰ Registro: 2001157; [TA], 10ª época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Libro X, Julio de 2012, Tomo 3; Constitucional, común; Tesis: I.15o.A.2 K (10a.), p. 2035.

La defensa, como principio, se deriva del anterior y ha de entenderse como aquel elemento que permite al inculpado hacer presente por sí o por medio de un letrado sus puntos de vista y objeciones a los cargos resultantes de la investigación o sumario administrativo y se deriva del derecho reconocido constitucionalmente en el art. 20; B fracción VIII al decir que “Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente...” lo anterior derivado del artículo 14:

“La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”²¹¹

3.5 Doble instancia

Otro principio presente que apremia a los procedimientos administrativos sancionatorios es la doble instancia, cuyo objetivo es asegurar la posibilidad de revisar tanto las resoluciones, como los vicios del procedimiento que pudieran influir en ésta cuando en definitiva sancione al inculpado, otorgando con ello un resguardo legal que viene a reforzar la idea de un procedimiento justo y racional, toda vez que es un ente jerárquicamente superior el que, en general, revisará la sanción.

²¹¹ Registro: 200234; [J] 9ª época Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; constitucional, común; Tesis: P./J. 47/95, p. 133.

El procedimiento de reparación constitucional que arranca del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se creó para corregir el grave error en que se incurrió en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, de autorizar el juicio de amparo contra cualquier resolución dentro del procedimiento, lo cual provocaba que a través de las dos instancias de un juicio común se fueran produciendo multitud de juicios de amparo, y la finalidad buscada con ese instituto de la reparación constitucional consistió en hacer que todas las violaciones que se cometieran a lo largo de un procedimiento común mediante resolución que no admitieran recurso, quedaran propiamente subsumidas en la sentencia definitiva. La reparación constitucional es, pues, meramente un recurso que la propia Ley Fundamental instituye encomendándolo a la potestad común para darle oportunidad de que repare sus propios errores, y para provocar, como antes se dijo, que las violaciones que se produzcan queden subsumidas en la sentencia definitiva. En esta virtud, cuando la sentencia definitiva es apelable, el alegato de violación (si ésta no fue reparada) debe repetirse por vía de agravio ante la autoridad de segunda instancia, pues aunque la redacción del artículo 161 de la Ley de Amparo, a primera vista introduce confusión al hablar de actos contra los que no procede ningún recurso ordinario (fracción I) y de actos que admitan algún recurso ordinario (fracción IV), ninguna base jurídica existe para establecer un tratamiento diferente por el sólo hecho de que la ley común señale recursos contra algunos actos o no los señale contra otros.²¹²

“De la interpretación sistemática de los artículos 415 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 7., punto 6, 8., punto 2, inciso h), y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se advierte el derecho a una segunda instancia en el

²¹² *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 242473, p. 78.

procedimiento penal, la cual se abrirá a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios expresados al interponer el recurso o en la audiencia de vista, ya que si el ad quem omitiera estudiarlos o lo hiciera sólo en una parte, dejaría al quejoso en estado de indefensión y violaría sus derechos fundamentales previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, conforme al objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el derecho de recurrir el fallo es una garantía primordial que debe respetarse en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica; prerrogativa que no sólo se satisface con la existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculcado, ante quien éste tenga acceso, sino que para que haya una verdadera revisión de la sentencia es preciso que aquél reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto; de ahí que todo recurso ordinario deba ser eficaz en la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derecho, y alcanzar los resultados para los cuales fue concebido en aras de proteger los derechos humanos.²¹³

3.6 Legalidad

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar debidamente todo acto de molestia que se dirija a los particulares, pero su cumplimiento se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales. Lo anterior es así, porque en el acto administrativo que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, se debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa los fundamentos del mismo, a efecto de que esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto que le afecta, mientras que la resolución jurisdiccional presupone el debido proceso legal, en que se plantea un

²¹³ Registro: 2000553; [J], T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2; Constitucional, Tesis: I.9o.P. J/3 (10a.); p. 71370.

conflicto o una *litis* entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta, mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución, el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, el estudio de las acciones y excepciones del debate, sin que se requiera de la formalidad que debe prevalecer en los actos administrativos, toda vez que dentro del citado análisis se dan razonamientos que involucran las disposiciones en que se funda la resolución, aún sin citarlas de forma expresa. En consecuencia, aún cuando por regla general la autoridad emisora de una resolución jurisdiccional está obligada a fundar tal acto citando los preceptos con los que se cumpla esa exigencia, excepcionalmente, si los razonamientos de la resolución conducen a la norma aplicada, la falta de formalidad puede dispensarse, de ahí que las resoluciones jurisdiccionales cumplen con la garantía constitucional de referencia sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que las fundan, cuando de la resolución se advierte con claridad el artículo en que se basa.²¹⁴

“La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares, pero su cumplimiento se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales. Lo anterior es así, porque en el acto administrativo que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, se debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa los fundamentos del mismo, a efecto de que esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto que le afecta, mientras que la resolución jurisdiccional presupone el debido proceso legal en que se plantea un conflicto o una litis entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, el estudio de las acciones y excepciones del

²¹⁴ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 191 358, p. 143.

debate, sin que se requiera de la formalidad que debe prevalecer en los actos administrativos, toda vez que dentro del citado análisis se dan razonamientos que involucran las disposiciones en que se funda la resolución, aun sin citarlas de forma expresa. En consecuencia, aun cuando por regla general la autoridad emisora de una resolución jurisdiccional está obligada a fundar tal acto citando los preceptos con los que se cumpla esa exigencia, excepcionalmente, si los razonamientos de la resolución conducen a la norma aplicada, la falta de formalidad puede dispensarse, de ahí que las resoluciones jurisdiccionales cumplen con la garantía constitucional de referencia sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que las fundan, cuando de la resolución se advierte con claridad el artículo en que se basa.”²¹⁵

3.7 Imparcialidad

El Sistema de Responsabilidades Disciplinarias y en específico el que atañe al PJEM en cuanto a la función jurisdiccional que se ejerce, responde a un interés superior, lo cual origina que se vigile la actuación y el desempeño de un servidor imputado de alguna violación a sus obligaciones, comisión de una falta u violación de alguna obligación de carácter general, a fin de que corresponda a los intereses superiores que la prestación del servicio público implica; en ese tenor deben diferenciarse dos momentos dentro del procedimiento disciplinario, a fin de entender la aplicación del principio de imparcialidad, un primer momento es el que se realiza a través del órgano investigador, en el cual no necesariamente debe darse la imparcialidad, lo anterior si se toma en cuenta que la función pública, como se ha dicho, necesariamente responde a intereses superiores de carácter público. Al respecto es necesario ver la siguiente tesis jurisprudencial:

“Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr

²¹⁵ Registro: 191358; 9ª época, [TA], Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; constitucional, común; Tesis: P. CXVI/2000, p. 143.

y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.”²¹⁶

El segundo momento en el que debe estudiarse el principio de imparcialidad que deben imperar dentro de los procedimientos disciplinarios instrumentados en el PJEM, es con respecto a la en la parte de la decisión que debe darse al procedimiento, al respecto debe tomarse en consideración el principio de imparcialidad del juzgador indica que el tercero que actúa en calidad de autoridad para procesar y sentenciar el litigio debe ostentar claramente ese carácter: “para ello, no ha de estar colocado en la posición de parte (imparcialidad) ya que nadie puede ser actor o acusador y juez al mismo tiempo; debe carecer de todo interés subjetivo en la solución del litigio (imparcialidad) y debe poder actuar sin subordinación jerárquica respecto de las dos partes (independencia)”²¹⁷. La imparcialidad del

²¹⁶ Registro: 185655; [TA]; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; XVI, Octubre de 2002; Administrativa Tesis: 2a. CXXVII/2002; p. 473.

²¹⁷ Adolfo Alvarado Velloso. *La imparcialidad judicial*, p. 8 Resumen de la conferencia a pronunciar en el

juzgador es lo que asegura la igualdad de los parciales; por ende, la idea expresada debe ser entendida como la sumatoria de dos cualidades esenciales: imparcialidad e independencia.

Con respecto al principio de imparcialidad nuestro máximo Tribunal en la República señala:

“El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal.”²¹⁸

3.8 Proporcionalidad

Congreso Nacional de Derecho Procesal “Homenaje al Dr. Román J. Duque Corredor” en el Centro Insular de Estudios de Derecho, Porlamar, 18 de abril de 2008. P. 1-14, Venezuela, editorial jurídica venezolana. http://www.institutoderechoprocesal.org/upload/biblio/contenidos/Adolfo_Alvarado_Velloso.pdf, visto el 15 de marzo de 2014.

²¹⁸ Registro: 160309; [J]; 10a. época; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Constitucional; Tesis: 1a./J. 1/2012 (9a.); p. 460.

Ha quedado precisado que conforme a los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen la responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones y por esa razón se prevén la aplicación de sanciones a quienes incurran en algún acto u omisión que tenga efectos en el ámbito interno de la administración pública, sin que necesariamente afecte la esfera jurídica de los particulares, pues en este último caso, la sanción administrativa será concomitante con la responsabilidad civil o penal.²¹⁹

Al hacer uso del *ius puniendi* estatal, es de verse que la aplicación de las sanciones trae consigo que la imposición de las mismas siga parámetros en donde se encuentre involucrado el principio de proporcionalidad, el cual debe seguir una serie de lineamientos, a fin de que se le garantice al gobernado que la sanción impuesta se encuentra dentro de los límites suficientes para lograr la finalidad, en el caso específico, de corregir la conducta imputada, al respecto señala la siguiente Jurisprudencia mexicana:

“De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.”²²⁰

²¹⁹ Registro: 2001478, 10ª época; [TA], T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2; Administrativa; tesis: II. 8º (I Región) 5 A (10ª); p. 1967.

²²⁰ Registro: 170740, 9ª época; [J], Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Tomo 2; Constitucional; Tesis: P./J. 130/2007; p. 8.

En ese tenor, tomando en consideración al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones aplicables a los servidores públicos que por actos u omisiones incurran en alguna responsabilidad administrativa consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, precepto en donde se consagra el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones al establecer una variedad de éstas para que la autoridad sancionadora, tomando en consideración la responsabilidad, circunstancias del servidor público y sus antecedentes, entre otros aspectos, imponga la sanción correspondiente, es decir, señala que deben tomarse en cuenta diversas circunstancias a efecto de su individualización.²²¹

Las conductas que dan lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial local, por tanto, deben pre clasificarse y clasificarse en graves y no graves, situación que en la práctica no ocurre. En ese sentido la determinación que define la gravedad o no gravedad depende de la individualización de la sanción a imponer, en el que necesariamente se deben verificarse diversos factores, como la reincidencia, las circunstancias de ejecución del hecho y las personales del infractor, entre otros.²²²

En el marco actual de la preponderancia de los derechos humanos, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, no constituye un elemento aislado a partir del cual la autoridad pueda determinar arbitrariamente la sanción correspondiente,

²²¹ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 191358, p. 477.

²²² *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 191 358, p.1815.

sino que debe ser proporcional en tanto que aquélla habrá de ponderarla objetivamente con las demás fracciones del propio dispositivo legal, lo cual acota sus atribuciones para imponer la sanción,²²³ en el que no pasa desapercibido que en todo proceso de individualización de sanciones existe un mínimo de discrecionalidad del aplicador, lo que es compatible con el hecho de que existan reglas que limiten dicho ejercicio, en virtud de que la legalidad requiere del arbitrio para ser efectiva tanto como el arbitrio necesita de la legalidad para ser lícito.²²⁴

Si consideramos que estos principios como se ha visto a lo largo del presente capítulo encuentran madurez en el derecho penal, éste establece como parámetro para determinar la gravedad que la conducta incriminada y la sanción también están determinadas por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera. Esto significa que para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador. Así las cosas y por así permitir la siguiente tesis jurisprudencial al señalar al respecto:

“Tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto

²²³ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 169806, p. 730.

²²⁴ *Cfr.* Jurisprudencia, registro: 170806, p. 974.

material. En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. En ese tenor, aun cuando la autoridad cuente con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación.»²²⁵

Entonces las sanciones disciplinarias, en cuanto a su gravedad se deben imponer tomando en cuenta los siguientes elementos:²²⁶

- I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad en el servicio; y,
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa.

²²⁵ Registro: 170605, 9ª época; [TA], T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Administrativa; Tesis: I.4o.A.604 A; p.1812.

²²⁶ *Cfr.* Jurisprudencia, registro: 181025, p. 1799.

Pues no basta estimar una conducta como grave, si no existe el dolo o la mala fe en su comisión; máxime si existen elementos en los que consta que el servidor público no quebrantó al Estado, ni produjo beneficio al servidor público; en ese sentido la valoración que se realice de acuerdo a lo señalado debe considerar la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del servidor público; así como tomar en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, por lo que sancionar esa conducta como grave e imponerle la suspensión máxima en el empleo, es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.²²⁷

En conclusión la graduación que si bien podría ser aplicada a un marco eminentemente resolutivo, esto es entre una conducta grave y no grave que atañe al principio de proporcionalidad, puede encontrar validez desde la determinación que inicia o no el procedimiento de responsabilidad disciplinaria, pues al aplicar los parámetros señalados con anterioridad y de reunirse los requisitos como la confesión expresa más la comprobación, a través de los medios de convicción de las conductas imputadas, en ese sentido se daría a lugar a la imposición de las sanciones que el artículo 122 fracciones I, II y III de la Ley Orgánica del PJEM y se reservarían las constitucionales a la instauración del procedimiento de responsabilidad disciplinaria, pues al hacer la valoración en caso de no ser graves las conductas se determinaría la implementación de medios correctivos que no involucren el inicio de una investigación que necesariamente implican las sanciones enmarcadas en el multi referido artículo 113 constitucional.

4. La limitación de la presunción de la legalidad y la necesidad de la prueba en el Procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM

²²⁷ *Idem.*

Uno de los principios controvertidos con los que cuentan los órganos que emiten una resolución disciplinaria, lo es el de presunción de legalidad cuyo fundamento se encuentra en el reconocimiento expreso para tutelar los intereses públicos. Los cuales pueden ser entendidos como una facultad que un ordenamiento jurídico le otorga a un órgano de decisión interna y que los colocan en una situación desigual y superior, respecto de los quienes se ven afectados con ella²²⁸ Entre los más importantes²²⁹ son la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad de los actos administrativos.

En el contexto de las responsabilidades disciplinarias el privilegio de la presunción de legalidad es una presunción *iuris tantum* (esto es que admite prueba en contrario) a través de la cual la toma de razón origina la presunción de legalidad, en ese sentido, para su realización el basamento principal es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales y constitucionales, lo que presume que es perfecto y que tiene valor y eficacia jurídica. En nuestro actual sistema el que tiene a su favor la presunción *iuris tantum* sólo deberá probar los presupuestos en que se basa la presunción, y si alguien quiere desvirtuarla será el perjudicado quien deberá probar que la presunción *iuris tantum*, situación que ha dejado de ajustarse a la realidad; por lo que no produce por sí sólo efectos suspensivos.²³⁰

En los procedimientos disciplinarios del PJEM la presunción de legalidad es una constante, mediante la cual se cometen arbitrariedades, que dentro de la concepción del debido proceso debe limitarse, pues a través de ese principio encontramos; 1) la igualación provisional de los actos legítimos e ilegítimos, ya que

²²⁸ Cosculluela Montaner, José Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, p. 339.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ Fernández, Tomás-Ramón. *Arbitrariedad y discrecionalidad*, pp. 113-114.

de la presunción de legalidad deriva la obligatoriedad o exigibilidad del acto, lo que hace que los destinatarios del mismo, tengan el deber jurídico de cumplirlo y que algunos autores extienden hasta reconocerle ejecutoriedad²³¹; 2) la necesidad de pedir la ilegitimidad, ya sea ante el órgano de control o ante la justicia;²³² 3) la necesidad de probar la legalidad²³³ y 4) la exigibilidad del acto ilegítimo.

Una de los limitantes para demeritar ese abuso, en cuanto a la legalidad de los actos *per se*, por haber sido realizados por autoridades jurisdiccionales, en el caso de las actas administrativas levantadas en contra de servidores judiciales o en la sustanciación del procedimiento de responsabilidad disciplinaria, es a través de la aplicación del principio de legalidad de la prueba, esto es que para que la prueba se incorpore al proceso y para que por lo mismo sea valorada dentro del proceso, debe cumplir con los requisitos legales, es decir, debe sujetarse no sólo a las ritualidades establecidas en la ley procedimental sino que además debe cumplir con algunos requisitos de derecho sustancial y no únicamente a la mecánica procesal. La prueba debe ser aducida, admitida o tramitada en el proceso con el cumplimiento de los requisitos legales. En ese entendido el cumplimiento de esos requisitos legales afectarían no sólo la validez sino la eficiencia de la prueba.

Es así que en el actual sistema, en donde prevalece la presunción de legalidad la prueba, son muchas las ocasiones que se obtienen los medios probatorios con violación del debido proceso, por lo que indiscutiblemente se plantea un problema, en donde la solución se encuentra en precisar la extensión y límites que tenga un medio de prueba respecto de otras que se derivan de ellas y que hallan sido lícitamente obtenidas, como por ejemplo, sin la autorización legal correspondiente. Doctrinalmente, tres son las principales características que debe reunir la prueba para

²³¹ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, p 159

²³² *Ibidem*, pp. 159-160.

²³³ *Ibidem*, p. 161.

ser considerada idónea para fundar una sentencia de cualquier clase: 1ª) debe ser objetiva; 2ª) haber alcanzado jurisdiccionalidad; y 3ª) ser naturalmente, legal. Todas, guardan directa y estrecha relación con el sistema acusatorio oral, puesto que un diseño de tal naturaleza, con pleno ejercicio de los principios de inmediatez, concentración y oralidad, brinda las condiciones adecuadas para el efectivo cumplimiento de dichas características.

4.1 Efectos de la aplicación de la Presunción de Legalidad

Como es de verse a pesar de que corresponde a la autoridad acreditar la falta disciplinaria o en el supuesto de que el accionante lo sea el usuario de la justicia y tratándose en faltas graves, pues nuestro sistema jurídico contempla que el quejoso materialice en su denuncia las faltas graves, al señalar que en “la comisión de conductas graves en su actuación, la carga de la prueba corresponde al que formula la denuncia dado, que el Tribunal o el Ministro Inspector, en su caso, no pueden convertirse en inquisidores para allegar las pruebas que, a juicio del formulante, fundamentan o hacen derivar la conducta incorrecta atribuida, pues de aceptar esa postura resultaría un contrasentido con la presunción antes aludida que los funcionarios judiciales tienen en su favor y que, por lo mismo, debe ser desvirtuada por quien afirma lo contrario”²³⁴; este argumento es aplicable según la tesis jurisprudencial como criterio orientador y particularmente a las actividades jurisdiccionales y si bien se trata de la demostración de faltas graves la naturaleza jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos, como ha quedado precisado en los capítulos I y II tiene como finalidad la tutela de los derechos de los gobernados frente a las actuaciones de aquellos que ejercen el servicio público, por lo que ante la denuncia de una falta o violación de una obligación, salvo en los casos en donde se denuncien conductas graves, corresponderá al órgano de control el

²³⁴ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 205763, p. 12.

esclarecimiento del hechos, sin menoscabo que en el caso particular de que el acta administrativa al ser emanada del Titular del órgano jurisdiccional o unidad administrativa, al tener corresponsabilidad sobre la eficientización del servicio público judicial, están obligados a aportar todos los medios de convicción en donde funden su acción, sin que esto sea óbice para que el órgano de control perfeccione los medios de prueba.

Pues si bien se podría entender que en un deber ser estricto, debería poseer como garantía hacia el servidor judicial la imparcialidad, existe un interés superior para vigilar que el marco de actuación de todos los que conforman este organismo público, se encuentre apegado a derecho en favor del gobernado, por lo que posee las facultades procesales para hacerse allegar de todos y cada uno de los medios de convicción para poder acreditar o no la falta u violación de la obligación; en ese sentido al ser tan jóvenes la instrumentación de los principios en la realidad jurídica es por demás evidente en el procedimiento instrumentado en el PJEM que ante la multiplicidad de normas que otorgan facultades para sancionar, no existe en la *praxis* exceptuando a la Constitución Federal, que contemplan y en su caso apliquen la presunción de inocencia. Sin embargo, esto no sorprende, ya que tal como lo hemos señalado en el capítulo III de este trabajo no existe una norma jurídica especial de Procedimientos Disciplinarios del PJEM, en los que la prueba, debe erigirse como un pilar insoslayable que es el basamento de la presunción de inocencia, ya que ante la existencia de hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos deben existir reglas claras que en donde descansa la actividad probatoria, desde que se acciona el órgano de control, hasta que se concluye la fase probatoria.

4.2 Los principios de la actividad probatoria

Luego entonces, se puede afirmar que la actividad probatoria es el elemento más importante a la hora de sancionar a un servidor público judicial, lo que desde luego forma parte del debido proceso, ya que en la práctica, de la valoración correcta de la prueba se materializan las garantías al procesado, que son consustanciales al debido proceso en sentido material. En el ámbito disciplinario existen principios propios de este régimen, que devienen en algunos eventos de la forma del procedimiento y en otros, de la ley o de la jurisprudencia.

4.2.1 Principio de permanencia de la prueba

Este principio es de gran importancia porque conforme a él la prueba practicada y aportada al procedimiento desde la fase de investigación, siempre que se hayan respetado las condiciones de validez, conserva su eficacia hasta el juicio, sin necesidad de ser practicada y allegada posteriormente al trámite. En ese sentido la eficacia de la prueba prevalecerá cuando vaya acorde a las garantías procesales, cuando sean lícitas en sí mismas y apegadas a los preceptos constitucionales y a las leyes secundarias, así como mantener el respeto irrestricto de los derechos fundamentales; aplica para este supuesto la siguiente jurisprudencia federal:

“Para analizar y valorar determinada prueba, no es suficiente citarla, sino que debe ser objeto de cuidadoso examen con la conclusión de si es o no eficaz para demostrar los hechos o la finalidad que con ella se persigue, además de expresarse la razón que justifique la conclusión a que se llegue.”²³⁵

4.2.2 Principio de ineficacia o inexistencia por ilicitud probatoria

Este principio declara cuándo la prueba es irreal o ficticia, ya sea por inexactitud o ilicitud probatoria, lo cual presupone que la prueba obtenida sin el cumplimiento de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales

²³⁵ Registro: 218042; [J] 8ª época T.C.C.; S.J.F., Núm. 58, Octubre de 1992; Común; Tesis: VI. 2o. J/217; p. 55.

del investigado, se tendrá como inexistente, lo que significa que esa prueba no produce efectos jurídicos, y se tendrá como si no hubiese nacido a la vida jurídica. A *contrario sensu* sirve como basamento la siguiente jurisprudencia federal:

“La eficacia de las pruebas en el procedimiento penal debe nulificarse en los casos en que la norma transgredida establezca: (i) garantías procesales, (ii) la forma en que se practica la diligencia, o bien, (iii) derechos sustantivos en favor de la persona. Por su parte, las pruebas derivadas (aunque lícitas en sí mismas) deben anularse cuando aquellas de las que son fruto resultan inconstitucionales. Así, los medios de prueba que deriven de la vulneración de derechos fundamentales no deben tener eficacia probatoria, pues de lo contrario se trastocaría la garantía de presunción de inocencia, la cual implica que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, circunstancia que necesariamente implica que las pruebas con las cuales se acreditan tales extremos, deben haber sido obtenidas lícitamente.”²³⁶

i. **El principio de unidad de la prueba**

Este principio permite que la prueba se aisle de todo protagonista del proceso, una vez sea ingresada o practicada una prueba la misma se independiza del sujeto que la solicitó, aportó o del origen oficioso, para aprovecharse, de conformidad con la sana crítica y su valoración integral, bien para fundar la responsabilidad, los atenuantes y agravantes de punibilidad o las eximentes de responsabilidad.²³⁷

“...sólo alcanza el rango de prueba plena cuando se corrobora con algún otro medio de convicción y que, por otro lado, no se encuentre desvirtuada por otro elemento probatorio aislado... de donde se concluye que no es posible aceptar que un solo elemento probatorio aislado sea suficiente para establecer una plena culpabilidad, sobre todo cuando obren otras pruebas que desvirtúan la única de cargo.”

²³⁶ Registro: 160500; [J] 10ª época Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 3; Constitucional, Penal; Tesis: 1a./J. 140/2011 (9a.); p.2058.

²³⁷ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 234167, p. 23.

4.2.4 El principio de publicidad

El objeto es darle la debida transparencia al proceso y consiste en se entiende como el derecho que tienen las partes, pero, en nuestro caso específico, el servidor judicial acusado, a efecto que las pruebas aportadas en su contra sean susceptibles de verificación, estén a su alcance y documentadas en autos en el ofrecimiento, admisión y desahogo, clarifica esta afirmación la siguiente tesis jurisprudencial:

“el desahogo respectivo se debió propiciar por el juzgador de instancia implementando un mecanismo para que los datos o información... afloraran con publicidad y conocimiento de las partes, y que además se documentara en los autos del proceso respectivo, por un lado, previa la exigencia al oferente de la prueba de la aportación de los elementos,... que permitieran el acceso al contenido ... y, por otro, a través de la práctica de alguna diligencia específica con la intervención de las partes y con la descripción del desahogo y del contenido de ese material en un acta específica, porque de no cumplirse con esas exigencias, la prueba se integraría deficientemente a las espaldas y sin el enteramiento del procesado y su defensor.”²³⁸

4.3 La prueba ilícita y los derechos humanos

Un tema controvertido, es la prueba como tal, como se ha visto la Corte Interamericana manifiesta su importancia en un debido proceso, en ese entendido, como derecho primordial las pruebas obtenidas, directa o indirectamente violando derechos fundamentales, no surtirán efecto alguno. En ese sentido en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM la vigilancia para evitar la prueba ilícita resulta primordial, en tanto que la violación de este principio afecta tanto a las pruebas obtenidas por los poderes públicos, como a aquellas obtenidas por su cuenta y riesgo por un particular. De la misma forma, la ineficacia de la

²³⁸ Registro: 188372; [TA] 9ª época T.C.C., S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Noviembre de 2001; Penal; Tesis: III.1o.P.37 P; p. 532.

prueba no sólo afecta a las pruebas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la violación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultas de aquéllas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales²³⁹, por lo que, en pura lógica, de acuerdo con la regla de exclusión, no pueden ser utilizadas en ningún procedimiento de responsabilidad disciplinaria. Al respecto debe verificarse, además lo señalado en la siguiente jurisprudencia federal:

“Exigir la nulidad de la prueba ilícita es una garantía que le asiste al inculpado durante todo el proceso y cuya protección puede hacer valer frente a los tribunales alegando como fundamento: (i) el artículo 14 constitucional, al establecer como condición de validez de una sentencia penal, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, (ii) el derecho de que los jueces se conduzcan con imparcialidad, en términos del artículo 17 constitucional y (iii) el derecho a una defensa adecuada que asiste a todo inculpado de acuerdo con el artículo 20, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, si se pretende el respeto al derecho de ser juzgado por tribunales imparciales y el derecho a una defensa adecuada, es claro que una prueba cuya obtención ha sido irregular (ya sea por contravenir el orden constitucional o el legal), no puede sino ser considerada inválida. De otra forma, es claro que el inculpado estaría en condición de desventaja para hacer valer su defensa. Por ello, la regla de exclusión de la prueba ilícita se encuentra implícitamente prevista en nuestro orden constitucional. Asimismo, el artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales establece, a contrario sensu, que ninguna prueba que vaya contra el derecho debe ser admitida. Esto deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables.”²⁴⁰

²³⁹ *Cfr.* Tesis Aislada, registro: 161 221, p. 226.

²⁴⁰ Registro: 160509; [J] 10ª época Primera Sala, S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 3; Constitucional; Tesis: 1a./J. 139/2011 (9a.); p. 2057.

7. La Jurisdiccionalización del régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado de México

En el artículo 108 párrafo cuarto de la Constitución Federal sienta las bases sobre las cuales faculta a las Entidades Federativas a través de sus constituciones locales a precisar quiénes tienen el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, que en el caso particular lo serán los servidores públicos judiciales adscritos al PJEM; asimismo el artículo 113 enuncia que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán las obligaciones de esos servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, en el caso específico lo será la Ley Orgánica del PJEM; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

A lo largo de este capítulo se ha visto que existe una distorsión con respecto a la adecuación del régimen disciplinario, dentro de las áreas del derecho existentes, en ese sentido la naturaleza de las sanciones dentro de los órganos de control son administrativa y no de carácter judicial, en tanto que para ser impuestas, guían sus actuaciones por medio de la Ley Adjetiva aplicable y siguiendo un procedimiento que como en el caso particular no es acorde ni funcional, pues por la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos, en la práctica la diversidad de leyes hace difuso e impráctico el procedimiento de responsabilidad disciplinaria.

Derivado de lo anteriormente expuesto, tenemos que las sanciones disciplinarias en el PJEM se caracterizan por lo siguiente:

1. Son impuestas a los servidores judiciales, comprendiendo toda la escala jerárquica, por violación a las normas que regulan el ejercicio de la función pública, para preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y
2. Se aplican internamente, en cuanto que únicamente se imponen a los servidores públicos judiciales.²⁴¹

Nuestro sistema de responsabilidades administrativas disciplinarias está basado en los supuestos antes relatados; es decir en:

1. El sujeto pasivo, tiene especial condición, pues deberá ser servidor público judicial.
2. El Consejo de la Judicatura del PJEM, se auxilia de la Dirección General de Contraloría a fin de sancionar las faltas o la violación a las obligaciones y obligaciones de carácter general.
3. El procedimiento de responsabilidad disciplinaria que debe seguirse para aplicar una sanción, es de naturaleza auto aplicativa.
4. Las conductas antijurídicas dan lugar a la aplicación de una sanción, que también es de naturaleza administrativa.
5. El derecho disciplinario tiene como finalidad preservar el buen funcionamiento de las instituciones públicas, como instrumento del logro del bien común.

En la práctica la relación jerárquica que impera al instrumentar un procedimiento de responsabilidad disciplinaria, implica una sujeción que no necesariamente obedece a un desempeño deficiente del servicio encomendado, sino

²⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo*, p. 225.

que su razón de ser se encuentra como un control que si bien mueve el centro de poder de un órgano a otro, siempre queda dentro de la relación jerárquica. De ahí la necesidad de que exista una transferencia de poderes a los que debe renunciar el órgano “administrativo” en favor de un órgano jurisdiccional.

Al respecto conviene mencionar que este problema, del traslado de la facultad disciplinaria a órganos jurisdiccionales, no es nuevo ni exclusivo, desde principios del siglo XX en Europa se ha venido discutiendo. En ese tenor, conviene resaltar el trabajo de Alejandro Nieto, quien menciona que en la doctrina moderna, a fin de lograr que el derecho disciplinario sea plenamente aplicado sin que se haga selectivamente y que se aplique sin pretextos o como una represión política, propone una solución simple a través de lo que ha llamado “*la jurisdiccionalización del derecho disciplinario*”, la que según el autor ha llegado a construir la meta imprescindible de toda reforma sobre el derecho disciplinario.²⁴²

Señala el autor en cita que Duguit en 1908, mencionaba que existía una tendencia de que el derecho disciplinario se acercara progresivamente a la represión penal, cuestión que no era imposible, en tanto que el derecho penal y el derecho disciplinario tienen el mismo carácter y reposan sobre el mismo fundamento y que cuando el derecho disciplinario haya evolucionado plenamente se ejercería jurisdiccionalmente.²⁴³ Dice Alejandro Nieto que tal idea dominó mucho tiempo en Europa y que incluso fue tema central de conferencias y congresos, tan es así que en 1946 Bonnard, señalaba que la sanción disciplinaria a diferencia de la penal todavía no se encuentra “enteramente jurisdiccional”, pero en ella se aprecian, al menos elementos de la jurisdiccionalización.²⁴⁴ Pero, el propio Nieto menciona que, jurisdiccionalización tendría un doble significado, pues para unos significa la

²⁴² Nieto, Alejandro, *Problemas Capitales del Derecho Disciplinario*, p. 42.

²⁴³ *Ibidem*, p. 81

²⁴⁴ *Idem*.

introducción de simples garantías procesales; y para otros “jurisdiccionalizar significa encomendar la potestad disciplinaria a una auténtica jurisdicción.”²⁴⁵

Para De Visscher, citado por Nieto,²⁴⁶ la jurisdiccionalización del derecho disciplinario debe comprender:

- a) Definición limitativa de las infracciones disciplinarias, por textos legales o, al menos, reglamentarios suficientes y precisos para no dejar lugar a arbitrariedad alguna;
- b) Fijación de una escala de penas y, en la medida de lo posible, una correlación entre la infracción y la pena, y
- c) Traspaso del poder disciplinario a un tribunal dotado de autonomía, a la vez orgánica y funcional.

En otros países la jurisdiccionalización del derecho disciplinario es una realidad funcional y que derecho comparado, cabe citar, en primer lugar, la jurisdicción disciplinaria que se llevaba en la República Federal Alemana. Friedrich-Wilhelm,²⁴⁷ menciona que el derecho disciplinario alemán esta dividido en dos variantes:

- a) Procedimiento informal, el que se tramita por los superiores jerárquicos del funcionario, en ejercicio de la potestad disciplinaria, para imponer sanciones de “apercibimiento o desaprobación de una determinada conducta (acción u omisión) del funcionario, con una advertencia de que debe evitarla en el futuro, represión; represión de

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 82.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 83.

²⁴⁷ Siburg Güttingen, Friedrich-Wilhelm. *La Jurisdicción Disciplinaria de la República Federal Alemana*, pp. 398-399.

una determinada conducta del funcionario y multa en cuantía hasta el importe de los ingresos mensuales del funcionario”; y

- b) Procedimiento de responsabilidad disciplinaria formal, de carácter jurisdiccional y que tiene lugar ante un tribunal disciplinario, que está facultado para imponer sanciones de “reducción del sueldo o disminución parcial de los ingresos del funcionario en la cuantía máxima de un quinto de los mismos y por un tiempo no superior a cinco años, paralización del ascenso en las escalas de remuneración, que impide que el funcionario vaya recorriendo los distintos escalos previstos para el transcurso de los años dentro de una misma categoría, degradación de una escala de remuneración inferior dentro de la misma categoría, degradación por traslado a un puesto que, aun perteneciendo a la misma categoría, tiene un techo de remuneraciones inferior, separación del servicio, con efectos de la pérdida de derechos de las remuneraciones y pensiones.”

La jurisdicción disciplinaria menciona Wilhelm, se encuentra dividida en dos instancias. La primera a cargo de las Cámaras disciplinarias cuyas resoluciones se adoptan por tres miembros: un Presidente (o su adjunto) y dos vocales, de los cuales uno tiene que ser jurista y el otro tiene que pertenecer al escalafón y, de ser posible, del mismo departamento que el funcionario juzgado. “Pero mientras el Presidente y su adjunto deben ser Magistrados de carrera, los vocales sólo precisan ser funcionarios federales también de carrera y sólo uno de ellos precisa ser jurista, es decir reunir las condiciones exigidas para ejercer el cargo de índole jurisdiccional.”

Por su parte, la segunda instancia—nos comenta el citado autor—, se encuentra a cargo de la Corte Disciplinaria Federal, la cual se encuentra dividida en Salas. “En cuanto simple órgano resolutorio, cada Sala está integrada por un Presidente y dos Jueces federales, mientras que para las sesiones plenarias deben incorporarse otros dos vocales. Aquéllos deben ser Jueces profesionales, y estos últimos simplemente funcionarios generales profesionales, que son nombrados Vocales por el plazo de tres años y que, igualmente, uno de ellos ha de pertenecer a la misma categoría y, a ser posible, servir en el mismo Departamento que el expedientado.”²⁴⁸

En Colombia, de acuerdo a Carlos Arturo Gómez Pavajeau²⁴⁹, el derecho disciplinario jurisdiccional, se realiza a través de dos órganos jurisdiccionales diversos. Por un lado la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Jurisdiccionales de los Consejos Seccionales de la Judicatura, para juzgar las infracciones cometidas por funcionarios judiciales: fiscales delegados, jueces y magistrados de tribunales y consejos seccionales de la judicatura, y abogados en ejercicio de la profesión. En segundo lugar, señala la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado, encargada de sancionar a los Congresistas, con la pérdida de la investidura, por transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar.

La pregunta obligada que surge de ver la implementación de la jurisdiccionalización en otros países, es si en el sistema de responsabilidad disciplinaria implementado en el PJEM, es posible la instrumentación de un régimen jurisdiccional; para responder a esta pregunta es necesario escudriñar que nuestro sistema jurídico y para efectos de esta investigación, es necesario precisar

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 394 y 395.

²⁴⁹ Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho Disciplinario*, pp. 171-181.

que obedecemos a un sistema disciplinario en construcción, en ese tenor este tema en específico encuentra su punto de partida con la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de diciembre de 2006²⁵⁰, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de tribunales, en lo que interesa a este trabajo “administrativos” que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

El propósito de esta reforma, según se expone en el diario de los debates del 26 de abril de 2006, es romper “los nexos de subordinación y dependencia jerárquica que existían en ese entonces dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos”²⁵¹, a fin de dar “mayor equidad al proceso disciplinario.” Con la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, “se presenta un nuevo panorama”, Atento a lo anterior los diputados consideran que un tribunal especializado constituiría la instancia idónea para el conocimiento de aquellos procedimientos disciplinarios tendientes a establecer sanciones derivadas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Explica el texto de la reforma que con ello se conseguiría evitar que la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades administrativas en que incurran servidores públicos sea realizada por la misma autoridad que detectó la presunción de tal responsabilidad, y que en su caso la investigó y presuntivamente determinó; es decir, se impide que tal autoridad se constituya en juez y parte. Ello con la finalidad de establecer expresamente la facultad de tal órgano materialmente jurisdiccional para imponer aquellas sanciones que determine la ley. Con esto se lograría que los actos de autoridad emanados de este tribunal especializado tuviesen

²⁵⁰ Ver http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4939293&fecha=04/12/2006.

²⁵¹ Ver <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2006/abr/060426-2.pdf>.

un fundamento constitucional incontrovertible despejando de esta manera cualquier duda sobre la legitimidad normativa de sus disposiciones, y contribuyendo, sin duda, a robustecer la constitucionalidad y legalidad de los actos derivados del régimen en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De acuerdo con ese planteamiento, los tribunales “administrativos”, tendrían una función de impartición de justicia al dirimir las controversias derivadas de la imposición de las sanciones disciplinarias a los servidores públicos que incurran en los supuestos de responsabilidad por faltas a los deberes funcionariales previstas por las Leyes de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.²⁵²

Tomando como base el contenido de este apartado y las experiencias de Alemania y Colombia y las recientes reformas que se han suscitado en la República Mexicana, es factible la implementación de la jurisdiccionalización del procedimiento de responsabilidad disciplinaria al interior del PJEM y al hacerlo se efficientaría el procedimiento de responsabilidad disciplinaria, pues dejaría el carácter informal con el que ahora se implementa, así como la discrecionalidad que desde luego se convierte en una desventaja para quien recibe el perjuicio del acto, así como lo difuso, pues no habría lugar a dudas de que la responsabilidad que iría desde la emisión de los acuerdos, inicio de los procedimientos o resolución de los mismos, pues habría certeza de que las determinaciones a las que se arriben corresponderían a una autoridad previamente establecida capacidad jurídica, autonomía e independencia en cuanto a sus actos, sin que hubiera la incertidumbre, como ahora sucede del atraso excesivo o de la ausencia de responsabilidad en la emisión de las determinaciones; aunado a que teóricamente con motivo de tal

²⁵² Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

cambió, las características del derecho disciplinario también sufrirán cambios significativos, en los siguientes términos:

1. En cuanto el sujeto pasivo del derecho disciplinario, el sujeto pasivo (servidor judicial) adquiriría una especial condición, pues sería un sujeto con capacidad para responder por sus actos, dotado de los derechos que le garanticen el acceso a la justicia en apego a la constitución, sus leyes secundarias y a los tratados aplicables.
2. En cuanto a la autoridad que posee la potestad de sancionar ahora lo sería el Tribunal Disciplinario del PJEM que necesariamente sería biinstancial, a fin de garantizar que la resoluciones a las que se arriben sea el producto de los principios de seguridad, certeza y legalidad, lo que garantizaría resoluciones justas para el accionante y el servidor público.
3. El procedimiento de responsabilidad disciplinaria que debe seguirse para aplicar una sanción, ahora sería a petición del órgano de control encargada de realizar la investigación iniciada de oficio, por queja, denuncia o acta administrativa, como consecuencia de la comisión de una conducta antijurídica previamente tipificada que puede configurarse por una acción o una omisión.
4. Las conductas antijurídicas dan lugar a la aplicación de una sanción cuya naturaleza, de naturaleza jurisdiccional, aunque conservaría su carácter disciplinario.
5. El derecho disciplinario tiene como finalidad preservar el buen funcionamiento del PJEM, como instrumento del logro del bien común.

6. Etapas mínimas que debe contener el Procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM

6.1 Procedimiento Sumario

Es un procedimiento escrito, articulado en fases o etapas procedimentales: la cual una vez realizada la queja, denuncia o acta administrativa ante el órgano de control investigador, toma conocimiento; quien apercibirá al accionante en caso de no cubrir los requisitos necesarios a fin de que perfeccione su acción; o en su caso apercibirá para que señale un domicilio o un lugar para ser notificado de las determinaciones a las que se arriben, lo anterior para dar seguimiento a su asunto y en su caso plantear causales de recusación; período de investigación; formulación de los cargos y su notificación; presentación de descargos; periodo de prueba; dictamen del órgano de control investigador; remisión, en su caso, del expediente a la autoridad con potestad sancionadora; aplicación de la sanción (exhortación, amonestación o apercibimiento), absolución o sobreseimiento mediante un acto interno que puede ser, previa garantía económica atacable en segunda instancia; notificación de dicho acto; etapa de revisión, esto es, cuando se interponen los recursos de reposición y apelación, en su caso; toma de razón del acto terminal y notificación de la medida disciplinaria definitivamente aplicada.

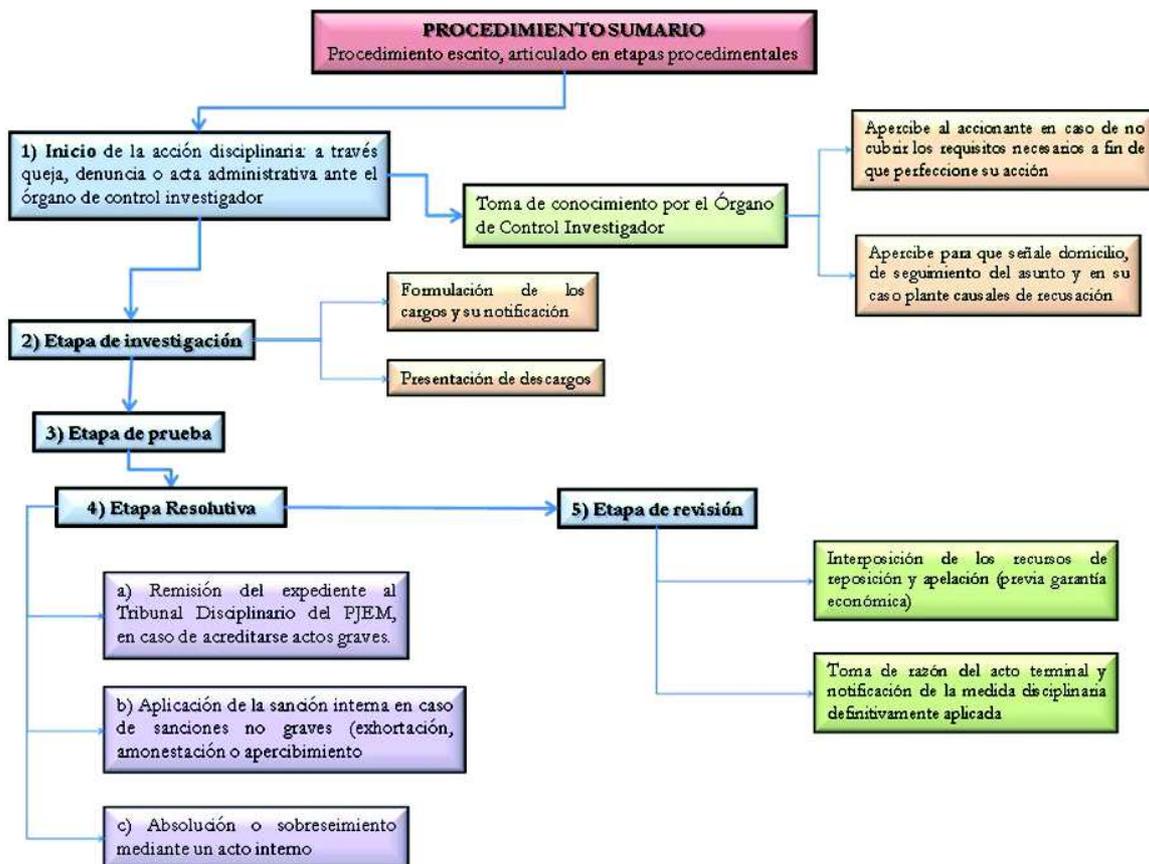
La duración en este procedimiento sumario de la etapa indagatoria o de investigación duraría un máximo de seis meses, los cuales sólo en casos excepcionales en donde se investiguen conductas graves serán prorrogables.²⁵³ Mediante este Procedimiento se podrían imponer las sanciones de exhortación, amonestación, apercibimiento y en caso de que lo amerite económica, respectivamente. El Procedimiento estará a cargo del Órgano de Control

²⁵³ La determinación de este plazo fue tomada del Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria que se instrumenta en los órganos de control del Poder Judicial de la Federación, el cual se encuentra inmerso en las *Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas, Situación Patrimonial, Control y Rendición de Cuentas* en su Artículo 127, el cual a la letra señala: La investigación deberá realizarse en un plazo no mayor a seis meses, salvo acuerdo expreso de quien la haya ordenado, considerando los términos de la prescripción.

Investigador, quien para dar fe y legalidad contará con un Secretario de Acuerdos. El Procedimiento será secreto durante la investigación o etapa indagatoria y reservado a partir de la formulación de los cargos o etapa acusatoria. Esto último significa que el proceso disciplinario sólo es público para el inculpado y su abogado. Se puede sobreseer al acusado en cualquier estado del proceso de acreditarse plenamente su inocencia. Los plazos, tanto para las autoridades como para los afectados, son de días hábiles. Los vicios de procedimiento que inciden en trámites que no tengan una influencia decisiva en los resultados de la investigación -esto es, los no esenciales- no afectarán la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria. En lo tocante a la segunda instancia, se podrán interponer recursos, que para el caso particular lo serían la reposición y la apelación la que se tramita ante el pleno del Consejo de la Judicatura quien designará a un Consejero para que resuelva el recurso interpuesto.

Este procedimiento contemplaría, en general, las siguientes etapas:

- A. Inicio del Procedimiento Sumario y toma de conocimiento por el Órgano de Control Interno.
- B. Etapa de Investigación.
- C. Etapa de prueba.
- D. Etapa Resolutiva
- E. Etapa de Revisión



6.2 Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria Sancionador

Es un procedimiento oral, que se articula en etapas procedimentales; las cuales se enuncian a continuación²⁵⁴:

A. **Inicio de la acción disciplinaria** por el Órgano de Control Interno.

B. **Etapa de formulación de la Acusación:** inicia cuando el Órgano de Control Interno comunica, en presencia del Servidor Judicial, al Juez Disciplinario que una vez realizada la investigación en su contra, respecto de

²⁵⁴ Para la realización como base que determina la estructura de este apartado se tomo a la Sección Decimo Primera artículos 307 al 340 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de México, lo anterior atento a la realización de la investigación que encuentra en el Derecho Penal y sus principios un sistema más trabajado en el Estado de México, el cual sin duda debe ser considerado en los procedimientos de responsabilidad disciplinaria a fin de garantizar los derechos humanos del servidor público.

su probable intervención en una o más faltas, violaciones a las obligaciones u obligaciones de carácter general. Por lo que formulará la acusación para formalizar el procedimiento por medio de la intervención judicial.

- a. En esa audiencia, si lo desea se le recabará la declaración al Servidor Público Judicial, quien podrá manifestar su deseo de no hacerlo, el juez disciplinario abrirá debate sobre las demás peticiones que los intervinientes plantearen.
- b. El Órgano de Control Interno en la misma audiencia, deberá solicitar la vinculación a proceso exponiendo motivadamente los antecedentes de la investigación con los que considera se acreditan la falta o faltas o las violación a las obligaciones u obligaciones de carácter general y la probable intervención del acusado, así como la aplicación de las medidas cautelares (separación del cargo, fijación de la garantía por reparación del daño) que procedieren para que se resuelva lo conducente. En esta diligencia, el juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso.

C. Etapa de Vinculación a Proceso.

- a. Iniciará con la acusación que formule el Órgano de Control Investigador, quien realizará la petición al Juez Disciplinario, para que decrete el auto de vinculación del Servidor Judicial a proceso, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:
 1. Que se haya formulado la acusación;
 2. Que el acusado haya rendido su declaración o manifestado su deseo de no hacerlo; y
 3. Que de los antecedentes de la investigación realizada, se desprendan datos suficientes que establezcan que se ha cometido un

hecho determinado que la ley señale como falta, violación de una obligación u obligación de carácter general y que exista la probabilidad de que el servidor acusado las cometió o participó en su comisión.

- b. Al emitir el auto de vinculación a procedimiento, únicamente podrá dictarse por los hechos que fueron motivo de la formulación de la acusación, pero el juez podrá otorgarles una clasificación jurídica diversa a la asignada por el Órgano de Control Interno al formular la acusación. El Juez Disciplinario dictaminará la no vinculación a proceso del servidor acusado, en caso de que no se reúna alguno de los requisitos previstos y dejará sin efecto las medidas cautelares personales y reales que hubiese decretado.

D. Etapa de Prueba.

1. Al servidor acusado y a la persona que sufrió el perjuicio, se les entregará copia de la acusación y se les comunicará que los antecedentes de la investigación, pueden ser consultados en el juzgado.
2. En esta fase el acusado podrá:
 - a. Señalar los vicios formales del escrito de acusación y, si lo considera pertinente, solicitará su corrección;
 - b. Deducir excepciones;
 - c. Exponer los argumentos de defensa que considere necesarios y ofrecer los medios de prueba que desea se reciban en la audiencia de juicio oral en los términos previstos para la acusación;
 - d. Solicitar la suspensión del proceso a prueba; y
 - f. Solicitar el procedimiento abreviado.
 - g. Ofrecer las pruebas pertinentes para desestimar la acusación

E. **Etapa de Juicio.** La etapa de Juicio será sustanciada por Juzgador diverso al que tuvo conocimiento en la fase de formulación de acusación; en esta etapa, también es llamada etapa de decisión de las cuestiones esenciales del proceso. En la audiencia de juicio se admitirán y desahogaran los medios probatorios ofrecidos por las partes, cada parte determinará el orden en que rendirá su prueba, correspondiendo recibir primero la ofrecida por el Órgano de Control Interno, y luego la ofrecida por el servidor acusado.

- a. La audiencia de juicio será oral, tanto en lo relativo a los alegatos y argumentos de las partes como a las declaraciones, la recepción de las pruebas y, en general, a toda intervención de quienes participen en él. Las resoluciones del Juez disciplinario serán pronunciadas verbalmente.
- b. Concluida la recepción de las pruebas, el juez otorgará sucesivamente la palabra al representante del Órgano de Control Interno y al defensor, para que expongan sus alegatos. El juez tomará en consideración la complejidad o características del asunto para determinar el tiempo que concederá. Seguidamente, se otorgará al representante del Órgano de Control Interno y al defensor la posibilidad de replicar.

F. **Etapa resolutive.** Terminado el debate, el juez procederá a emitir sentencia, la cual podrá ser condenatoria o absolutoria. Sólo se condenará al acusado cuando se acredite plenamente el tipo disciplinario y su responsabilidad. En caso de duda debe absolverse.

G. Etapa interposición de recursos

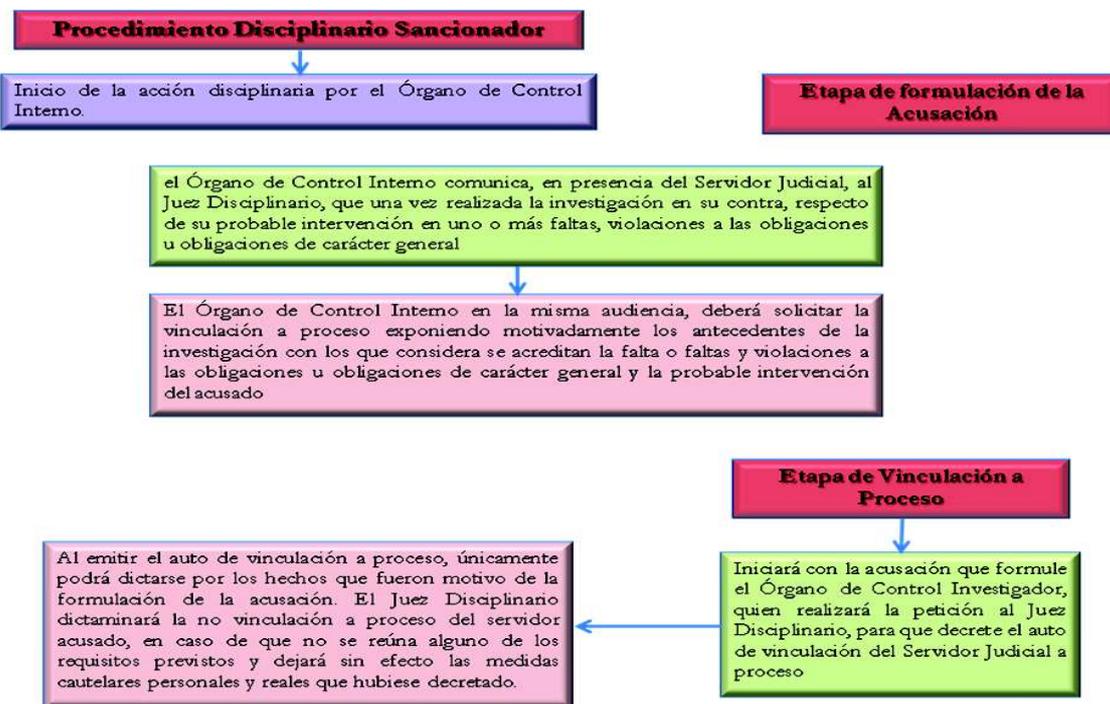
- a) **Apelación:** en el recurso de apelación se examinará si en la resolución impugnada se aplicó inexactamente la ley, se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba o se alteraron los hechos. La segunda instancia sólo se abrirá a petición de parte, previa garantía económica, para resolver sobre los agravios que le cause la resolución recurrida, los que se expresarán al interponerse el recurso.

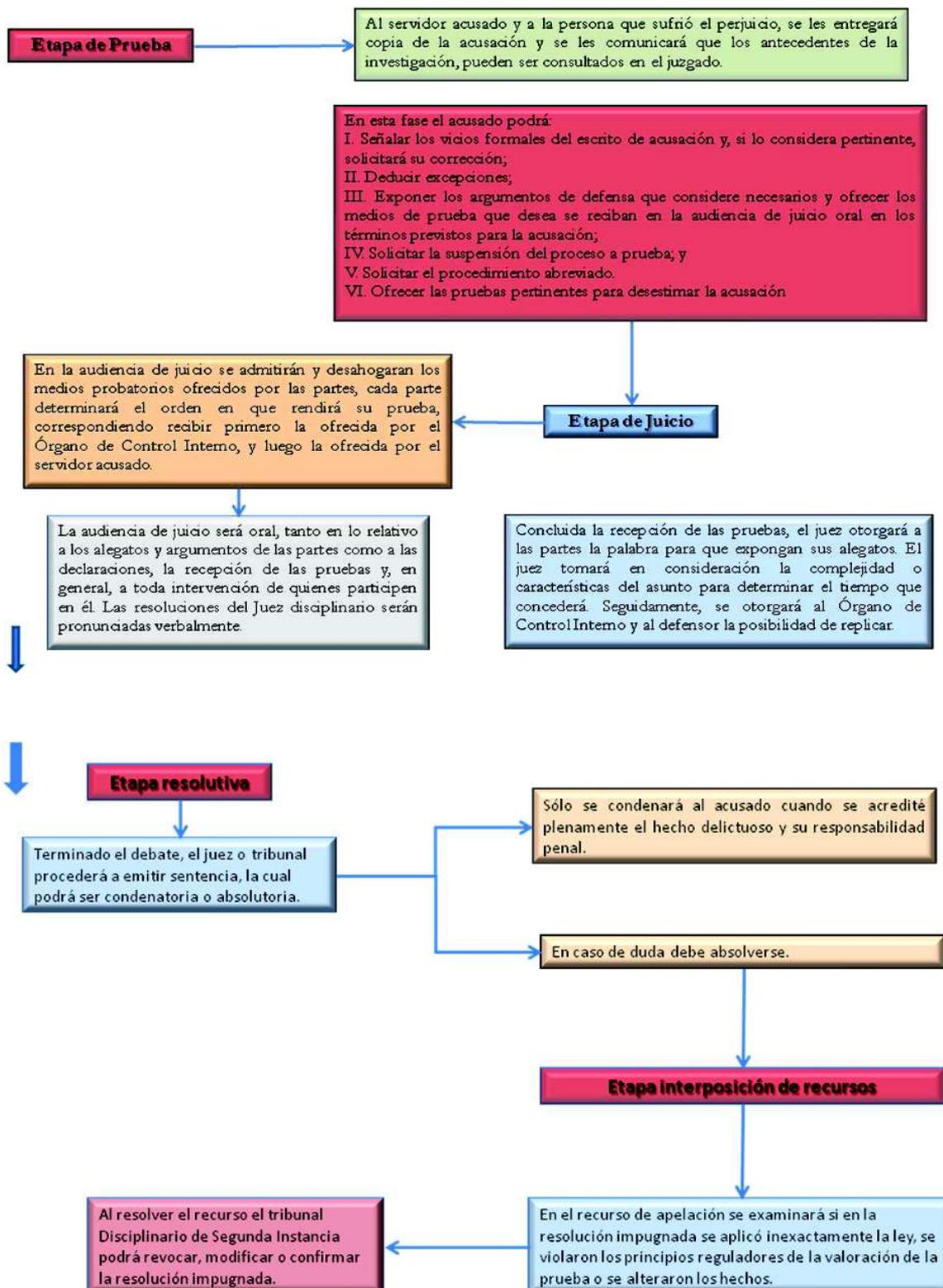
La resolución de este recurso compete a un Tribunal Disciplinario, quien podrá revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

La duración del Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria durará hasta seis meses, prorrogables por el tiempo que cada asunto en lo particular lo requiera, debido a la complejidad de los asuntos²⁵⁵. Mediante este Procedimiento se podrán imponer las sanciones: económica, suspensión, destitución e inhabilitación, respectivamente. La sanción estará a cargo de un Juez Disciplinario quien deberá contar con los recursos materiales y humanos suficientes para hacer frente a la carga de trabajo. El Procedimiento será reservado en todas y cada una de sus etapas, es decir el proceso disciplinario sólo es público para el inculpado y su abogado, con excepción de la resolutive, en la que el resultado se hará del conocimiento público por los medios de difusión al alcance del PJEM. Se puede sobreseer el Juicio en cualquier estado del proceso de acreditarse plenamente la inocencia del servidor público. Los plazos, tanto para las autoridades como para los afectados, son de días hábiles. Los vicios de procedimiento que inciden en trámites que no tengan una

²⁵⁵ La determinación de este plazo fue tomada del Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria que se instrumenta en los órganos de control del Poder Judicial de la Federación, el cual se encuentra inmerso en las *Disposiciones en Materia de Responsabilidades Administrativas, Situación Patrimonial, Control y Rendición de Cuentas* en sus artículos 133, 140, 145, 154 y 155.

influencia decisiva en los resultados de la investigación -esto es, los no esenciales- no afectarán la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria.





CONCLUSIONES

1. El trabajo de investigación *Hacia la eficientización del procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México* cumplió con los objetivos que fueron trazados; para llegar a las conclusiones se partió de dos bases: una doctrinal que sirvió para el encuadre de este tipo de derechos en una rama específica del conocimiento, que aunque no es la más eficaz, si cubre las exigencia que se requieren para el estudio del tema; asimismo partió de una base empírica que tiene su materialización en el capítulo IV.
2. Queda demostrada la hipótesis de este trabajo de investigación por lo que es dable concluir que es indispensable la incorporación de un procedimiento sumario guiado por los principios jurídicos que imperan en materia penal, así como la jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias para la solución pronta y expedita de los procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial del Estado de México.
3. Se comprueba el planteamiento del problema en los siguientes aspectos:
 - A) El procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México (PJEM) tiene una base legal difusa en sus componentes sustantivos y adjetivos, por lo que es viable determinar que el procedimiento no cumple con los requerimientos necesarios de eficacia y expeditéz en materia disciplinaria, lo que propicia juicios lentos que se ven contaminados por la influencia de factores externos, dando lugar a un sistema complejo de exclusión por medio del cual se tiende a sancionar.

B) Es urgente e indispensable la instrumentación de esquemas jurídicos en lo sustantivo y en lo adjetivo que garanticen un mejor procedimiento administrativo disciplinario, para lo cual de tomarse como basamento los principios que rigen en materia penal, tales como el debido proceso, presunción de inocencia, imparcialidad, defensa adecuada, bilateralidad y contradicción, doble instancia, legalidad, proporcionalidad, principios de la actividad probatoria, a fin de que no sólo garanticen la realización de la justicia en materia administrativa disciplinaria, sino que además se realice con prontitud y celeridad.

C) Es indispensable la jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias del PJEM, como condición necesaria para la independencia e imparcialidad que deben tener los órganos encargados de imponer las sanciones derivadas por responsabilidad disciplinaria.

E) La aplicación de la sanción al servidor público, no obedece a ningún parámetro que garantice la legalidad de los actos del órgano de control interno, haciendo el funcionamiento arbitrario, por lo que debe dotarse a este procedimiento de esquemas que otorguen derechos inalienables y justos, a fin de que no se cuente sólo con un medio jurídico para resolver conflictos.

4. De los objetivos de estudio planteados se concluye su realización, pues con respecto a los generales se demostró: A) Que a través de la incorporación de los principios jurídicos y de las formalidades procesales que imperan en materia penal es viable la eficientación del procedimiento administrativo disciplinario del PJEM y B) que es indispensable la incorporación del principio de proporcionalidad, a fin de crear un procedimiento sumario que se determine, con base en la gravedad de la falta o de las violaciones a las obligaciones y

obligaciones de carácter general, para hacer pronto y expedito el actual procedimiento disciplinario.

5. En cuanto a los objetivos específicos se cumplen, debido a que se determinó el marco conceptual, teórico e histórico, llegando a las conclusiones que se precisaran en este apartado; se concluye que lo propuesto en el protocolo de investigación al encontrarse un sustento real y que los postulados de esta investigación concuerdan con la verdad y que urge una reforma que garantice los derechos humanos de las partes, lo anterior en el análisis de los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia del PJEM, a efecto de verificar a quién y el por qué se inicia el procedimiento disciplinario, así como la verificación de casos concretos para determinar la sanción a las que se hacen acreedores.

6. A lo largo de la investigación se corrobora lo señalado en el marco teórico, pues no existe una base doctrinal específica que permita definir el origen del derecho disciplinario y su inserción concreta en una de las ramas del conocimiento, no obstante, a través del constructivismo jurídico se amalgamó en el derecho administrativo siguiendo la corriente que lo conceptúa como un instrumento para la obtención de finalidades específicas, mismas que se realizan a través de los servicios públicos, por las características específicas y en cuanto a su conformación dentro del Poder Judicial, se siguió el esquema del modelo francés-español, a fin de integrar en el derecho administrativo a los servidores públicos y en específico a los servidores públicos judiciales dentro del criterio de servicio público, quienes por la comisión de las faltas o de las violaciones a las obligaciones y obligaciones de carácter general, quedan sujetos al Derecho Administrativo Sancionador o Derecho Disciplinario.

7. Si bien es cierto, dentro del marco teórico y para esta investigación se ubicó al derecho disciplinario dentro del derecho administrativo, es necesario considerarse que necesariamente en la corroboración de la hipótesis tuvo un referente en una realidad cognoscible, para lo cual fue necesario utilizar una de las ramas del derecho que ha trabajado la imposición de las sanciones, tanto por el tiempo como por su devenir, que para el caso concreto lo fue el derecho penal.
8. La metodología utilizada para el desarrollo de la este trabajo fue aplicable, funcional y tuvo los resultados esperados pues a través del método sociológico, y en consecuencia al verificar la influencia y componentes sociales que se integró con la verificación del hecho en el lugar, tiempo y espacio correctos, esto es en el PJEM y específicamente en sus órganos de control de Tlalnepantla y Toluca, lugares en los que se verificó el problema y se tuvieron los elementos empíricos necesarios para constatar la posibilidad de lo planteado en este trabajo de investigación.
9. Debe considerarse a la ética como pilar indiscutible en la conformación de cualquier régimen de responsabilidades disciplinaria del mundo y que del pensamiento confuciano, los pensadores ilustrados retomaron este componente humanista y de fraternidad universal que es aplicable al derecho disciplinario.
10. Es indispensable la modificación del sistema de méritos con el que actualmente trabaja el PJEM; pues sus consecuencias sólo implican una mejora social del funcionario al mejorar su estatus, empero al basarse en una función servil, desde luego acarrea vicios que obedecen al agrado del Consejo de la Judicatura, Magistrado, Juez o Titular de área, lejos de procurar una mejora colectiva en beneficio del justiciable.

11. El juicio de residencia se convierte en el principal antecedente del actual sistema de responsabilidades instrumentado en el PJEM, por la similitud que en lo sustancial guarda con el procedimiento disciplinario impuesto en el referido Poder, lo anterior de induce, por las similitudes que todavía guardan: en su inicio por medio de la pesquisa o una visita, en su tramitación basándose en las testimoniales como la prueba idónea y en su resolución que estaba sujeta a la decisión de un superior.

12. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México nace para evitar los abusos de poder conferidos a los altos funcionarios, quienes debían responder a los intereses de la República, fin que fue tergiversándose, dentro de una conformación histórica marcada por la incorporación de elementos novedosos, pero que sirvieron para proteger a esta categoría de agentes públicos, la última acción en su favor fue la reforma del año de 1982 impulsada por Miguel de la Madrid denominada *renovación moral* del servicio público, que democratizaba la nominación de las personas adheridas al servicio público, pues se les nombra a todos servidores públicos, ese aspecto semántico sirve exclusivamente para sancionar a categorías inferiores, no así a los altos funcionarios.

13. El origen del servicio público y de las responsabilidades administrativas en México es pluri compuesto y como se advierte, si bien la teoría administrativa complementa nuestro modelo, no debe considerarse como punto de partida para el surgimiento de las responsabilidades administrativas en México y en el Poder Judicial del Estado de México la teoría administrativista en sus componentes anglo-franco-americano, que si bien es el antecedente del surgimiento del Estado Moderno y su dualidad: constitucionalidad y

democracia; no así, no es la causa exclusiva por medio de la cual surja el derecho disciplinario.

14. Los actos emanados de un procedimiento disciplinario no pueden considerarse como puramente administrativos, porque si bien persiguen un interés general, los actos no son resoluciones que emanan de una persona en relación al orden y grado, esto es no existe la unilateralidad, pues para la imposición de las sanciones es necesario la sustanciación de un procedimiento que al efecto depende de que se entable una *litis* entre el acusador y el acusado. No obstante, es indispensable, para entender el procedimiento disciplinario que se sustancia en el PJEM, escudriñarlo al llamado derecho administrativo disciplinario desde su aspecto pragmático.
15. La responsabilidad administrativa, es aquella que se genera derivada de incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio del servicio; desde un punto de vista semántico lo será la responsabilidad administrativa disciplinaria, la cual consiste en que los agentes que prestan su servicio en cualquiera de los órganos estatales infrinjan la normatividad como consecuencia de un actuar que contraviene una disposición normativa, la cual es independiente respecto a la que se genere con motivo del ejercicio ilegal de su función. El cambio ontológico a derecho disciplinario, para darle el significado correcto a este tipo de derechos, implicaría una nueva categorización que ha sido abordada en la doctrina pero no en cuanto a su inclusión en la norma específica o, incluso en el quehacer pragmático dentro del Poder Judicial, lo que hace difuso al sistema y atenta en contra de los derechos de los usuarios y de los servidores públicos judiciales.

16. El sistema de responsabilidad administrativa disciplinaria en México es un sistema en integración, el cual mediante la reformas del artículo 73 fracción XXIX--H faculta a la creación de tribunales para dirimir las controversias derivadas de las responsabilidades administrativas a los servidores públicos. Esta reforma aún no se instrumenta en el PJEM, por lo que resulta indispensable su inmediata adecuación a nuestro sistema normativo, pues al hacerlo se conseguiría evitar que la imposición de sanciones derivadas de este tipo de responsabilidades, sea realizada por la misma autoridad que detectó la falta o violación a la obligaciones y obligaciones de carácter general.
17. Uno de los retos del servicio público judicial es la sobreposición del quehacer ético por encima del jurídico, en esa justa medida se erradicaría el sistema de méritos impuesto actualmente en el PJEM, por lo que este Poder debe pugnar porque los elementos de los que se allegue tengan un verdadero llamado a desempeñar esta actividad o profesión; además, tener aptitudes y deseos de servir a la comunidad, de no ser así se continuará en la línea de la actividad por encima de la vocación como actualmente se verifica.
18. Es menester separar a los jueces, magistrados, titulares de las unidades administrativas e integrantes del Consejo de la Judicatura de la categoría servidores públicos, regresando a su estado nominal de “funcionarios”, porque es innegable que al ejercer competencias de mando y coerción, este cambio transparentaría que no sólo se sancione mediante el procedimiento de responsabilidad disciplinaria a categorías inferiores, sino que se regrese al espíritu para lo cual fue creado este tipo de derechos.
19. La Dirección General de Contraloría del PJEM, no posee las funciones de órgano de control interno por lo que debe ser considerado como un órgano

auxiliar del Consejo de la judicatura; lo que la limita para brindar certeza y seguridad jurídica a las partes, pues esta área, al emitir el acto de responsabilidad disciplinaria sería responsable de los mismos de las actuaciones arbitrarias e ilegales, sobre todo al momento de la imposición de la sanción en contra de los miembros de los órganos jurisdiccionales o de las unidades administrativas.

20. Debe modificarse en su aspecto nominal el contenido del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ha quedado rebasado al considerar a este tipo de responsabilidades como “administrativas”, lo que la hace inexacta, pues este tipo de derechos poseen una naturaleza sancionadora, razón por la cual es necesaria su adecuación incorporándose, en el mejor de los casos como responsabilidad disciplinaria o administrativa disciplinaria.
21. El procedimiento de responsabilidad disciplinaria sustanciado en el PJEM debe hacer efectivo el contenido del referido artículo 113, en el entendido de que este tipo de responsabilidad debe sustanciarse sólo en los casos en los que haya un detrimento patrimonial o institucional, pues sólo en esos supuestos podría aplicarse la suspensión, destitución o inhabilitación que en ese numeral se enuncian, así como en sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y/o con los daños y perjuicios patrimoniales causados.
22. El *impeachment* o juicio político como hoy en día es concebido, en contra de los altos funcionarios, se ha convertido en una forma en la que se protege a esta categoría de servidores públicos, en el caso del Poder Judicial no existe antecedente en contra de algún miembro del Consejo de la Judicatura o de algún magistrado se le haya iniciado Juicio Político. En ese sentido los abusos

cometidos por esta categoría de servidores judiciales pasan desapercibidos en la sociedad, pues al no haber sido elegidos mediante el voto directo y formar parte de una oligarquía estatal conformada y protegida por los otros órganos públicos, propicia abusos que pasan inadvertidos, pero no es óbice les quita que sus decisiones puedan afectar a la ciudadanía.

23. Conforme a los artículos 109 de la Constitución Federal y 106 de la Constitución local, no existe impedimento constitucional alguno para que el PJEM pueda expedir una reglamentación específica y aplicable al Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria en el PJEM, por lo que existen facultades implícitas del Consejo de la Judicatura para la creación de su propia normatividad sustantiva y adjetiva, de los órganos y del procedimiento para la aplicación de las sanciones, en los términos de su correspondiente a su Ley Orgánica.
24. Los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, debe concluirse que son de alcance limitado y restringen la tramitación de un procedimiento de responsabilidad disciplinaria, pues la acotación en ellos inmerso, no se encuentra acorde a la realidad jurídica, en cuanto que no contempla los principios mínimos que debe contener todo procedimiento disciplinario, por lo que resulta indispensable su adecuación.
25. En cuanto al contenido de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sólo debe tomarse en cuenta como un marco referencial sustantivo que enuncia el catálogo de obligaciones de carácter general que pueden ser inmersas en una disposición propia, en referencia de la citada ley y en el supuesto de existir un conflicto que sólo sea clarificado en dicha norma.

26. El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos de PJEM no garantiza una administración de justicia eficaz ni confiable para los usuarios, lo que genera desconfianza y poca credibilidad social en este tipo de autoridades, por lo que corresponde al PJEM realizar las adecuaciones humanas y jurídicas para evitar la concentración del poder en unas cuantas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación del que goza el órgano interno.
27. Existen en el PJEM, elementos extrajurídicos que impiden el funcionamiento del sistema disciplinario, tales como el desconocimiento de los temas jurídicos, ausencia de conocimiento, deshonestidad, la falta de compromiso para cumplir el cargo encomendado, la falibilidad humana, el dolo en la realización de un acto ilícito, la ausencia individual de parámetros éticos, que circunscriben el actuar colectivo e impiden el cumplimiento de las reglas y los principios jurídicos desde un aspecto ético.
28. El sistema de Responsabilidades de los Servidores del PJEM, carece de un referente teórico-práctico que encamine su actuar con las nuevas tendencias que sobre el derecho disciplinario se van suscitando en México y en el mundo, lo que lo convierte en un sistema estancado que no responde a la realidad social que el justiciable busca en los órganos jurisdiccionales y en las áreas administrativas de esa Institución.
29. Se verifica de los datos expuestos, que los órganos auxiliares del órgano de control del Poder Judicial del Estado de México (Dirección General de Contraloría y sus Delegaciones) al depender totalmente del Consejo de la Judicatura y no tener autonomía, no ha permitido un funcionamiento regular y equilibrado del régimen disciplinario, sobre todo en aquellos casos donde se decreta una resolución de no responsabilidad por falta de la oficiosa

investigación de las acusaciones graves imputadas a un servidor judicial que ostenta por jerarquía de orden y grado la capacidad de decisión.

30. El principio de proporcionalidad es pasado por alto en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria del PJEM, lo que impide la categorización de la gravedad de las infracciones cometidas; esto es, no existe cuando menos un dualismo que pueda separar la sustanciación del un procedimiento en virtud de la gravedad de las faltas (leves o graves), por lo que apremia una diferenciación de un procedimiento sumario y procedimiento formal, a fin de que mediante el sumario se impongan la amonestación, el apercibimiento y en su caso una sanción económica a todas las categorías y mediante el procedimiento formal se impongan la suspensión, destitución e inhabilitación, poniendo especial énfasis los procedimientos instrumentados a Jueces, Titulares de las unidades administrativas y Magistrados a través del comité disciplinario; la realización de este dualidad implicaría que se dejen de perseguir y sancionar las faltas leves y que las graves dejen de evadirse u omitirse.

31. La Dirección General de Contraloría y sus Delegaciones de Tlalnepantla y Texcoco, sirven como un órganos receptores de quejas que lo hace constituirse en un instrumento útil para cortar la comunicación entre el usuario y los servidores públicos y de éstos con el Consejo de la Judicatura (Presidente y Consejeros) y si bien cumple un fin eminentemente utilitario, se produce una falta de entendimiento entre todos los que conforman el procedimiento disciplinario, sometiéndolo a deseos caprichosos o bien a que sean el primer eslabón de un elaborado esquema de exclusión a favor o en contra de algún servidor judicial que es exculpado o inculgado arbitrariamente.

32. Es menester concluir que lo que guía los actos del régimen disciplinario impuesto en el PJEM es la discrecionalidad, pues funciona como un elaborado sistema de exclusión que es benéfico sólo si se goza de la simpatía de cualquiera que tenga facultades de decisión; *contrario sensu*, si existe animadversión en contra de algún servidor judicial puede ser inculpaado y sometido a procedimiento aún cuando las constancias no alcancen para demostrar su responsabilidad.
33. El servidor judicial, sujeto a procedimiento, no conoce el funcionamiento del procedimiento al que es sometido, lo que es utilizado para la realización de conductas ilegales por parte de la Contraloría, que va desde no informarle sobre sus derechos dentro del procedimiento ni mucho menos que tiene derecho a nombrar un defensor, lo anterior por ser difusa la normatividad operante que se da a través de múltiples disposiciones jurídicas.
34. El funcionamiento actual del procedimiento disciplinario da facultad a los órganos de control auxiliares a establecerse como juez y parte en el procedimiento, permitiéndoles resolver en la sanción o absolución de un servidor judicial sin que exista recurso interno alguno que pueda contravenir las disposiciones emanadas del órgano de control auxiliar.
35. Existe un sometimiento del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo, situación que impide la independencia de sancionar o incluso de llevar el control sobre los servidores sancionados, pues nada de lo que ocurre en materia de responsabilidades se desapega de los deberes jurídicos impuestos por el Ejecutivo, esta postura es limitada e impedida que se mejore la normatividad en esta materia.

36. En la tramitación de los asuntos desde 1994 la tendencia que se sigue tiende a la sanción con respecto a los improcedentes dando como resultado que el 54% de los asuntos sometidos a procedimiento de responsabilidad disciplinara fueron sancionados, frente a un 46% que no lo ha sido; asimismo el promedio de asuntos ventilados en el órgano de control auxiliar es de 219 por año, en los que en promedio los servidores que se hicieron acreedores a una sanción lo fue de 134 por año.
37. La sanción más usada a lo largo de estos veintiún años es la amonestación con un total de 974, le sigue la sanción económica con un máximo histórico de 719, en tercer lugar los apercibimientos con 490, posteriormente las suspensiones con 244 y finalmente las destituciones con un total de 72 servidores sancionados, debe decirse que a lo largo de la vida del órgano de control interno auxiliar, sólo se ha decretado una sólo inhabilitación, que representa en el total histórico el 0.03%.
38. En cuanto al promedio de las sanciones por año queda de la siguiente forma: 46 amonestaciones, 23 apercibimientos, 55 sanciones económicas, 9 destituciones, 4 destituciones.
39. El 64% de los asuntos tramitados en la Contraloría del Poder Judicial se inicia por acta administrativa interpuesta por los titulares, lo que se traduce en que el acta administrativa es un elemento coactivo con el que se busca la remoción de los miembros de los órganos jurisdiccionales o de las áreas administrativas, con los que no existe empatía o compatibilidad. En cuanto a equidad y género el 54% de los procedimientos son iniciados en contra de mujeres.
40. Los servidores judiciales más denunciados lo son los secretarios de los Juzgados y los Técnicos Judiciales, que en su conjunto forman el 42% de los asuntos

totales tramitados, seguidos por los jueces que en su conjunto constituyen el 17%, en ese sentido estas tres categorías dan como resultado el 60% de los asuntos tramitados, lo que corrobora que el procedimiento es un medio coactivo por medio del cual se ejerce el control a efecto de instrumentar este tipo de procedimientos en contra de los justiciables, sino como medida a favor de la institucionalidad.

41. El 14.5% de los asuntos a los que se les inicia procedimiento de responsabilidad disciplinaria fueron por haber incumplido las instrucciones de sus superiores jerárquicos, lo que concuerda con la forma como inició el procedimiento de responsabilidad disciplinaria, lo que también concuerda que muchos de los procedimientos se inician discrecionalmente por no existir empatía con el superior jerárquico; en ese tenor, la segunda de las faltas con mayor incidencia deviene de un incumplimiento disciplinario también interno, esto es por no concurrir en las horas reglamentarias a su centro laboral, lo que implica el desentendimiento y su consecuente falta de empatía con el titular, quien tiene la facultad legal de justificar hasta 3 faltas consecutivas.
42. La sanción que más se impone mediante el procedimiento de responsabilidad disciplinaria fue la relacionada al incumplimiento de las instrucciones del superior jerárquico con un 15%; en segundo lugar se encuentran los relacionados con los notificadores con el 13%, en tercer lugar se encuentra la falta de asistencia por no concurrir en horas reglamentarias con el 12% del total.
43. En cuanto a la duración de los procedimientos tomando en cuenta el ingreso de la denuncia, queja o acta administrativa y hasta que es turnado el expediente para elaborar el proyecto de resolución, en promedio de entre los asuntos que se tramitan se ubican los que duraron más de un año y menos de 2 resultaron el

22%, en segundo lugar los que duraron 8 meses que representan el 12%; y en tercer lugar los que duraron 7 meses con el 11% y en cuarto lugar con 11 meses resultaron 11 asuntos esto es el 9%.

44. Existen deficiencias por demás evidentes que hacen del procedimiento disciplinario instrumentado en el PJEM un sistema que no cubre las necesidades de los justiciables e incluso de los mecanismos disciplinarios institucionales, pues se avoca a la sustanciación de procedimientos que no abordan en forma alguna los problemas de corrupción, pues las denuncias realizadas al respecto, son evidentemente inexistentes, avocándose a los conflictos internos, que en el mejor de los casos se trata de malos entendidos entre los servidores públicos judiciales, entre ellos y los usuarios de la justicia quienes basados en un estricto sistema de estímulos y castigos sancionan únicamente a quienes no gozan de su simpatía.

PROPUESTA

Se aclara que en el capítulo V se aborda, íntegramente la propuesta de solución a la problemática planteada a lo largo de la tesis; no obstante se esquematiza en este apartado para su mejor comprensión:

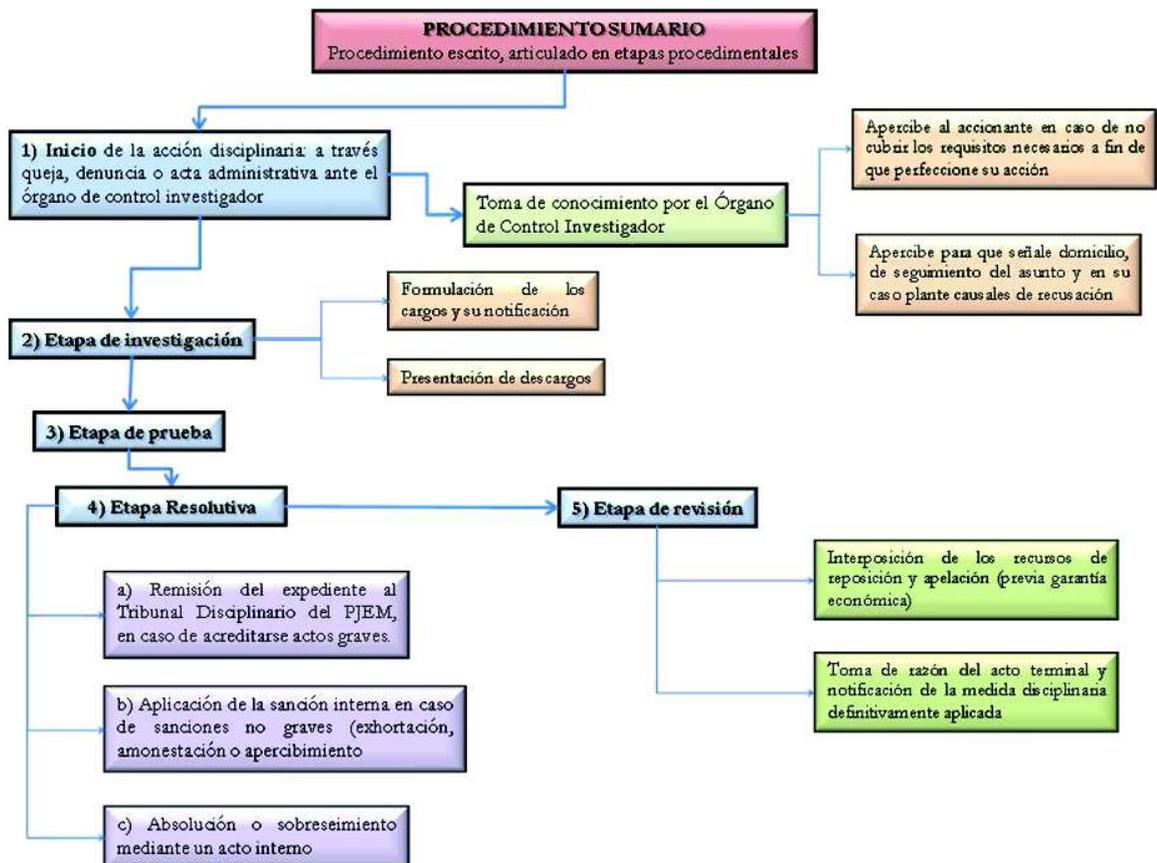
1. Para no trasgredir el devenir del sistema de responsabilidad de los servidores públicos y en concreto del derecho disciplinario que se ha implementado en México se propone que siga incorporado en el derecho administrativo sancionador como resultado de la dualidad derivada del *ius puniendi* estatal.
2. A efecto de garantizar los derechos de las partes en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria es necesario la incorporación en el procedimiento de responsabilidad disciplinaria los principios del debido proceso, presunción de inocencia, imparcialidad, defensa adecuada, bilateralidad y contradicción, doble instancia, legalidad, proporcionalidad, así como los principios de la actividad probatoria.
3. En la integración del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de México es necesaria su jurisdiccionalización la cual es posible con la adaptación al marco legal positivo de las reformas que al respecto se han hecho en el ámbito federal, específicamente la del artículo 73 fracción XXIX-H que implica pasar de la imposición de sanciones utilizando el orden jerárquico a la implementación de Tribunales Disciplinarios especializados para ventilar los asuntos que en esa materia se suscitan en el Poder Judicial, dejándole al actual Órgano de Control Auxiliar facultades de investigación o de fiscalización. Con esta medida se dejaría el carácter informal

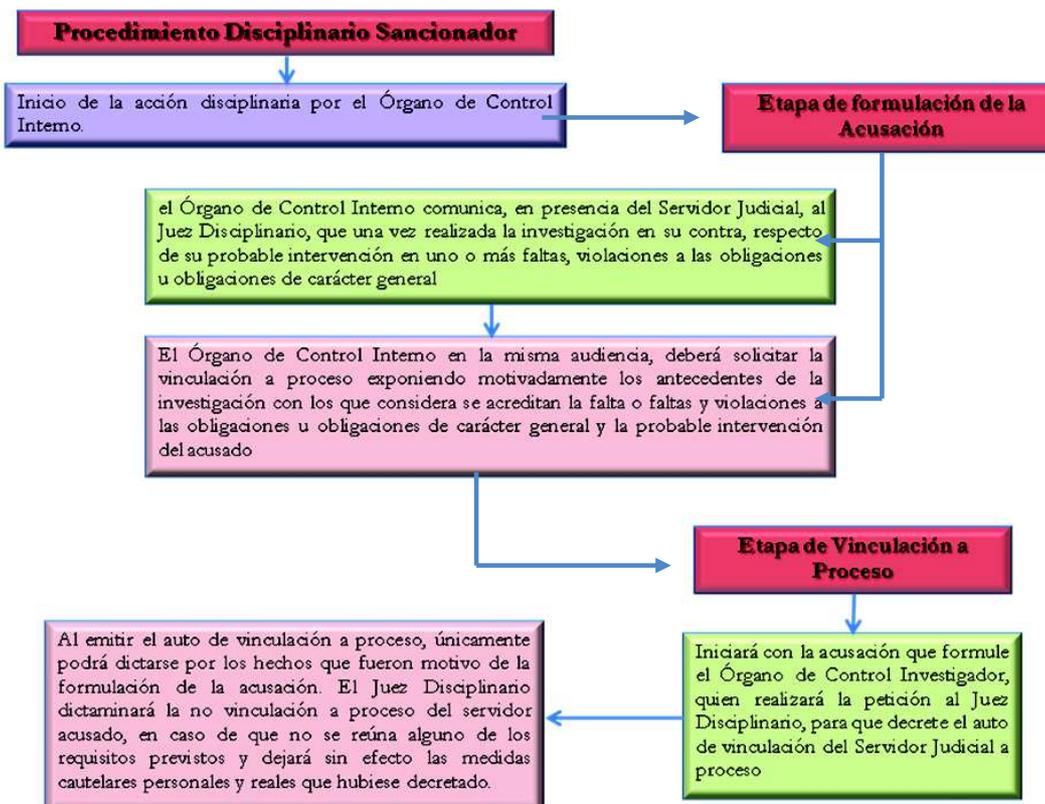
con el que actualmente se llevan este tipo de procedimientos, así como la discrecionalidad, pues al implementarla no habría lugar a dudas de la presunta responsabilidad que le correspondería al servidor judicial acusado, la cual imperaría desde la emisión de acuerdos, inicio de los procedimientos o hasta la resolución de los mismos, pues habría certeza de que las determinaciones a las que se arriben corresponden a una autoridad previamente establecida, con capacidad jurídica, autonomía e independencia en cuanto a sus actos, sin que exista incertidumbre, atraso excesivo de los acuerdos y resoluciones o de la ausencia de responsabilidad en la emisión de las determinaciones por la premura o las presiones externas; aunado a que teóricamente con motivo de tal cambio, las características del derecho disciplinario implementado también sufriría cambios integrales.

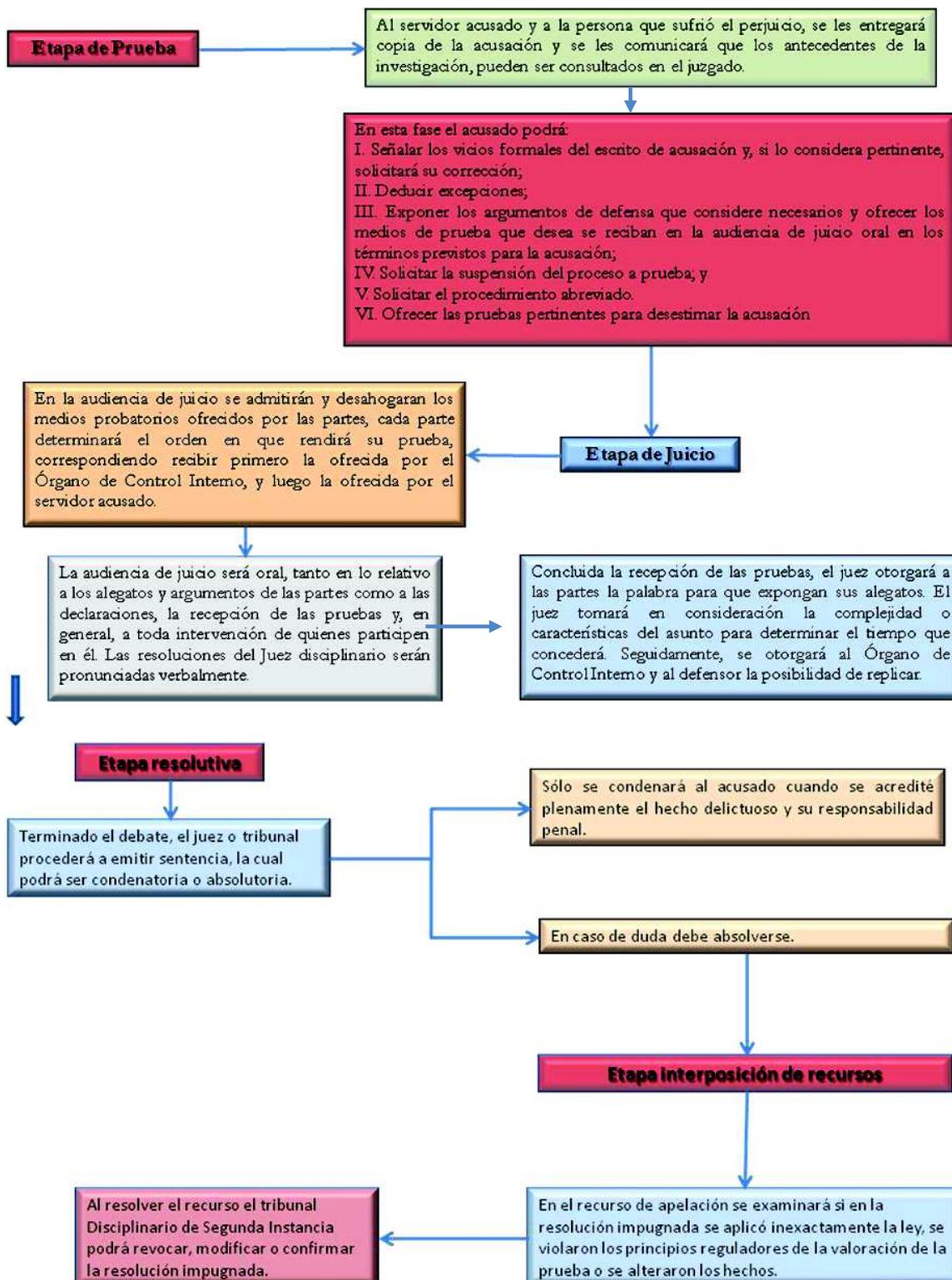
4. En el caso del Procedimiento Sumario y del Procedimiento de Responsabilidad Disciplinaria, se propone la urgencia de la emisión de un ordenamiento jurídico exclusivo del Poder Judicial del Estado de México, que incluya el catálogo de los conceptos y tipología disciplinaria (aspecto sustantivo) y las reglas procedimentales (aspecto adjetivo), a fin de garantizar un procedimiento disciplinario que guíe su actuar dentro de las formalidades del debido proceso, lo que eliminaría las trabas discrecionales y arbitrarias con la que hoy día funciona este tipo de procedimiento.

5. Con base en el principio de proporcionalidad y el modelo implementado en el Estado de México en los procesos penales, se proponen dos procedimientos, que se realizarían atendiendo la gravedad de la falta, por un lado un *Procedimiento Sumario* para las faltas que ameriten amonestación, apercibimiento o sanción económica si hubiera daño patrimonial o detrimento

institucional notorio; y otro para el caso de que las faltas sean graves, esto es de las conductas que en ejercicio de las funciones encomendadas gravemente al justiciable o a la administración de justicia, en el que se les instrumentará el *Procedimiento Disciplinario Sancionador*.







FUENTES DE CONSULTA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 3ª Ed., 2001.
2. ADAM ADAM, Alfredo et. Al., *La auditoría interna en la administración federal*, 2 Ed. México, IMCP. 2003.
3. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Navarra: Editorial Thomson Civitas, 2007.
4. ALBORNOZ GABILÁN, José Esteban. *El debido proceso y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado regidos por la ley 18.834 sobre el estatuto administrativo*, Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2011.
5. ALEXY, ROBERT. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
6. ALTERINI Atilio, Aníbal, *Responsabilidad civil*, 3 ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.
7. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentario al artículo 134 constitucional”, *Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 2001.
8. APARICIO PÉREZ, Miguel A. *El texto de la Constitución de los estados Unidos de América*, en *Textos Constitucionales*, Barcelona: EUB-Ediciones Univers. 1995.
9. ARAGÓN HERRERA, Juan Francisco. *El régimen jurídico del servidor público*, 3 Ed., México, Porrúa, 2000.

10. ARAZI, ROLAND, *et al. Debido Proceso. Realidad y debido proceso. El debido proceso y la prueba*, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2003.
11. ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea*, México: Porrúa, 1999.
12. ATIENZA, Manuel y Manero, Juan Luis. *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta, 2000.
13. ATIENZA, Manuel. *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 2005.
14. BARRAGÁN, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, México: UNAM 1978.
15. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción y Francisco López menudo. *La prueba en el procedimiento administrativo*, Navarra: Arazandi, 2003.
16. BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Depalma, 1992.
17. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
18. BRÉHIER, Louis. *Las instituciones del Imperio Bizantino*, v1, México: UTEHA, 1958.
19. BUENO AURUS, Francisco. *El derecho disciplinario de la administración pública*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
20. CARPIZO, Jorge y CABONELL. Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos*, México: UNAM, 2000.
21. CARRE DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
22. CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de Derechos Administrativo y Constitucional*, México: UNAM, 1987.

23. CASAMERINO RANDO, Pablo. *La Distinción entre El Derecho Penal y El Derecho Administrativo Sancionador. Un Análisis de política jurídica*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.
24. CASTAÑEDA ÁVILA, Eunice Beatriz. *Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, en Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2006.
25. CASTRO VÁZQUEZ, Raúl. *Contraloría gubernamental*, México: IMCP, 1996.
26. CHARRY RODRÍGUEZ, Alirio. *El control interno y los principios de evaluación de gestión en las entidades del Estado*, Bogotá: Asociación Colombiana de Administradores Públicos, 1998.
27. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, México: Porrúa, 2009.
28. CONCHA CANTÚ, Hugo A. *Tendencias de la educación del derecho*, en Reforma Jurídica, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, 2004.
29. COROMINAS, Juan. *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, vol. V Madrid: Editorial Gredós, 1991.
30. COSCULLUELA MONTANER, José Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, T.I., Navarra: Thompson Civitas, 2004..
31. COUTURE, Eduardo. *Estudios de Derecho Procesal Civil*. T.I., Buenos Aires: Depalma. 1979.
32. _____. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires: Depalma, 1985.
33. CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal*, México: Editorial Nacional, 1961.

34. DE PALMA TESO, Ángeles. *El principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996.
35. DEBBASCH, Charles. *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
36. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, México: Porrúa. 2004.
37. _____ . *El derecho disciplinario de la función pública*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
38. _____ . *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México: Porrúa, 2005.
39. DELGADO CARBAJAL, Baruch F. *Cuarto Informe de labores 2013*, Toluca: Poder Judicial del Estado de México 2013.
40. *Diccionario de la Real Academia Española*, T. II, Madrid: Espasa Calpe, 2010.
41. DOUGUIT, Leon. *Las Transformaciones del Derecho Público*, Madrid: Librería Española y Extranjera, 1926.
42. ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, México: Porrúa-IIJ-UNAM, 1998.
43. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México (1937-1938 y 1947)*, México: Porrúa, 1984.
44. EVANS DE LA CUADRA, Enrique. *Los Derechos Constitucionales*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica, 1999.
45. FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
46. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México: McGraw Hill, 1997.
47. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Madrid: Editorial Civitas, 1999.

48. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2001.
49. FRIEDRICH, Carl Joachim. “*Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*”: en *Europa y América*, México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
50. GARBERI LOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador: Comentarios al título IX de la ley 30/1992 de la potestad sancionadora y real decreto 1938/1993 por el que aprueba reglamento del procedimiento*. Valencia: Ministerio para las Administraciones Públicas, 2001.
51. GARCÍA Armado, Juan Antonio. *Sobre el Ius Puniendi. Su fundamento, sus manifestaciones y sus límites*, en: *Las Potestades de las Administración Pública*. TII. Alcalá: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
52. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón, Fernández. *Curso de derecho administrativo*, t.I, Madrid: Civitas, 1993.
53. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, t. II. 2003.
54. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México: Porrúa, 2000.
55. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
56. GOHURDETT JARA, Romina y María Trinidad Robles Núñez. *El principio de inocencia en el derecho administrativo sancionador*, Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2013.
57. GOLDSCHMIDT, JAMES. *Principios generales del proceso*, México: Obregón y Heredia, 1983.
58. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México: Harla, 1995.
59. GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho Disciplinario*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

60. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. “Ley Supletoria”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México: Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
61. GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. t.II*, México: Porrúa, 2004.
62. GUASP, Jaime. *Concepto y método de derecho procesal*, México: Civitas Editores, 1997.
63. GUERRERO, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
64. HABERMAS, Jünger. *Teoría de la acción comunicativa*, T. I, Madrid: Taurus, 1987.
65. _____. *Factibilidad y validez. sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta, 2000.
66. _____. *La lógica de las ciencias sociales*, Madrid: Tecnos, 1988.
67. _____. *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid: Taurus, 1981.
68. _____. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid: Cátedra, 2001.
69. HOYOS, Arturo. *El Debido Proceso*, Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis, 1998.
70. ISLAS MONTES, Roberto. *Principios jurídicos*, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011.
71. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2002.

72. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México: Porrúa, 2004.
73. LABASTIDA, Horacio. *Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857*, en Cámara de Diputados, L Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, Porrúa, T II, 1978.
74. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
75. LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, México: UNAM, 1978.
76. LARRAÑAGA, Pable, *El concepto de responsabilidad*, México: Fontarama, 2000.
77. LLOBREGAT, José, y Guadalupe Buitrón Ramírez. *El procedimiento Administrativo Sancionador*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
78. LLOYD, Geoffrey y Jaques Brunschwig, *Diccionario Akal del Saber Griego*, Madrid: Editorial Akal, 2000.
79. LÓPEZ LÓPEZ, Hugo. *El principio de Culpabilidad en materia de infracciones tributaria*, Navarra: Aranzadi, 2009.
80. MARGADANT, Guillermo. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México: Esfinge, 1984.
81. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de la administración pública*, México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
82. MCCARTHY, Thomas. *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, Madrid: Tecnos, 1987.
83. MIRANDA CARDOSO, Luis *Informe anual de Labores 1994*, Licenciado, Toluca: Poder Judicial del Estado de México, 1994.

84. MONSERRIT, Sergio. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México: Porrúa, 1991.
85. MONTAÑES Pardo, Miguel Ángel. *La presunción de inocencia. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 1999.
86. MORALES PAULIA, Carlos A. *Justicia Constitucional*, México: Porrúa, 2002.
87. NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid: Tecnós, 2004.
88. NIETO, Santiago y Yamile Medina Pérez. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*; México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
89. O. DA SILVA, Reinaldo. *“Teorías de la Administración”*, México: Thomson Editores, 2002.
90. ORENA DOMINGUEZ, Aitor. *Infracciones y sanciones tributarias. Un estudio jurisprudencial*. Vascaya: Editorial de la Universidad del país Vasco, 2002.
91. ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México: Porrúa, 1999.
92. OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México: Harla, 1996.
93. PÉREZ DE TUDELA Y Bueso, Juan. *Sobre la resistencia contra la visita, el caso del licenciado Monzón en el Nuevo Reino de Granada*, Caracas: Academia Nacional de Historia, 1975.
94. PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. *Deontología Jurídica*, México: Porrúa, 2007.
95. PÉREZ VALERA, Víctor Manuel *Deontología Jurídica*, Editorial Oxford, México, 2002.

96. PETERS, Guy, *La política de la burocracia. Nuevas lecturas de política y gobierno, estudio introductorio de José Luis Méndez*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
97. PETRIE A. *Introducción al estudio de Grecia, Historia Antiguidades y Literatura*, México: Fondo de Cultura Económica, 1932.
98. PICONE, Francisco Humberto, *Funcionarios Públicos*, en Enciclopedia Jurídica Omeba, T IX, 1989.
99. PINCIONE, Guido, Ernesto Garzón Valdéz y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Madrid: Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, 2000.
100. POZO SILVA, Nelson. *Presunción de inocencia o estado de inocencia en el nuevo proceso penal*, Lima: Gaceta Jurídica, 2006.
101. PRADO Y ROZAS, Antonio. *Reglas para los oficiales de las secretarías y catálogo de los secretarios del despacho, y del consejo de Estado [1755]*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
102. RAMOS, Samuel. *El Perfil del Hombre y la Cultura en México*, México: Colecciones Austral, 2001.
103. RENTERÍA, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Fontamara, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001.
104. REYES PONCE, Agustín. *“La Administración. Teoría y práctica”*. México: Limusa, 1999.
105. ROMÁN CORDERO, Cristian. *El principio de -legalidad en el Derecho administrativo posmoderno- Sancionador*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2006.
106. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México: Porrúa, 2006.

107. SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo: Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
108. SERPA ARANA, Ana Cecilia y Carlo Mario Velarde Bazán. *Rol del funcionario Público*, Lima: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional--Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz, 2006.
109. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México: Porrúa, 2006.
110. VEYNE, Paul. *Historia de la vida privada: Imperio romano y Antigüedad tardía*. México: Taurus, 1994. , 415 p.
111. VILLEGAS, Basavilbaso. *Derecho administrativo*, T.I, Buenos Aires: TEA ediciones, 1996.
112. WEBER, Max: ¿Qué es la burocracia?, Madrid: Taurus, 2001.
113. ZANOBINI, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*, T.I, Buenos Aires: Acayú, 1954.
114. ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1877) (1857-1861)*, México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

FUENTES LEGISLATIVAS

1. *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/13/6.web>.
2. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.
http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1857_148/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexican_251.shtml
3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4939293&fecha=04/12/2006.
4. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*

- http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_humanos-htm
5. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_humanos-htm
 6. *La declaración universal de los Derechos Humanos (1948)*
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexessp.pdf>
 7. *Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos* en
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>
 8. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.*
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/9.web>.
 9. *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.*
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/9.web>.
 10. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>.
 11. *Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México.*
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/marcoJuridico/6/2.web>.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. VÁZQUEZ ANDERSON, Annel A. “Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación”, en *Comunicación y sociedad*, Madrid: Universidad de Guadalajara, núm. 2, nueva época, julio-diciembre, 2004, pp. 248-249.
2. EDUARDO, CORDERO Quinzacara. “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal”, en *Revista de Derecho*, Chile, Universidad austral de Chile, pp. 131-157.
3. VALDÉZ Diego. “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 239-240.

4. EVANS DE LA CUADRA, Enrique. *Los Derechos Constitucionales*, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 13, No. 1, Santiago. Chile: Editorial Jurídica de Chile, enero-abril 1986. <http://www.jstor.org/stable/41608264>
5. NIETO, Alejandro, *Problemas Capitales del Derecho Disciplinario*, Revista de Administración Pública, No. 63, septiembre-diciembre 1970, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. XIII-XXIII. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/3.pdf>
6. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, “*Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México: UNAM, año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993.
7. POZO SILVA, Nelson. *Presunción de inocencia o estado de inocencia en el nuevo proceso penal*, en Revista Jurídica.
8. GÜTTINGEN, Siburg y Friedrich-Wilhelm, *La Jurisdicción Disciplinaria de la República Federal Alemana*, Revista de Administración Pública, No. 46, enero-abril 1965, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 398-399. <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajurisdiccionalizacion.pdf>
9. SOTO Kloss, Eduardo. ¿Es “tan delgada” la línea que separa “fiscalizar” de “juzgar”? (2). *Revista Jurídica*. (331), 2008. p. 41.
10. ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *La imparcialidad judicial*, Resumen de la conferencia a pronunciar en el Congreso Nacional de Derecho Procesal “Homenaje al Dr. Román J. Duque Corredor” en el Centro Insular de Estudios de Derecho, Porlamar, 18 de abril de 2008. http://www.institutoderechoprocesal.org/upload/biblio/contenidos/Adolfo_Alvarado_Velloso.pdf.
11. *Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente*. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1835_130/Bases_constitucional_es_expedidas_por_el_Congreso_C_206.shtml

12. BEYER, William. El servicio civil en el mundo antiguo, en *Revista de Administración Pública*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr7.pdf>
13. CIANCIARDO, Juan. *Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción*, Boletín comparado de derecho comparado, en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex108/BMD10804.pdf>.
14. *Decreto de las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1836_129/Decreto_que_expide_las_Leyes_Constitucionales_de_1_208.shtml
15. *Diario de Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
16. *México como Estado parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Análisis de Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los que México es Estado Parte*, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursososp/2012/derhumancontrolconvencionalidad/Interamericana.pdf>.
17. Nogueira Alcalá, Humberto. *Consideraciones sobre el derecho fundamental la presunción de inocencia*, *Ius et praxis*, 2005,; http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000100008&script=sci_arttext
18. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal, Pleno, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, celebrada el martes 28 de enero de 2014; https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03092013PO.pdf
19. Weber, Max: *¿Qué es la burocracia?. Legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab*. En: Weber, Marianne: *Wirtschaft und Gesellschaft*, (1925). http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf.

