

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, FACULTAD DISCIPLINARIA Y PRESCRIPCIÓN

Javier SOLÍS RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Responsabilidad de los servidores públicos*. III. *Prescripción*. IV. *Consejo de la Judicatura Federal: responsabilidad administrativa y su prescripción*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La intención que impulsa este trabajo se proyecta básicamente en una dirección, la cual consiste en determinar la forma en que se extingue por vía de prescripción la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal y las causas que determinan la interrupción del plazo para que aquélla opere.

Para tal efecto, hemos dividido la presente investigación de la siguiente manera: en el primer apartado se estudia el concepto de *responsabilidad*, determinando su significación desde el punto de vista de la dogmática jurídica; esto como requisito previo al análisis de las diversas clases de aquélla en que pueden incurrir los servidores públicos.

En el segundo apartado nos abocamos al análisis del concepto de *prescripción* y de las diversas teorías que han pretendido dar fundamento a los efectos extintivos que produce el transcurso del tiempo; en ese sentido, las posturas estudiadas son las que adoptan puntos de vista material, procesal y de seguridad jurídica.

En el tercer apartado se estudian los elementos de la responsabilidad administrativa, con especial referencia al Consejo de la Judicatura Federal; lo anterior con el propósito de analizar, de entre ellos, la prescripción

de su facultad disciplinaria, la forma en que opera y las causas que la interrumpen.

Finalmente, hemos determinado un apartado de conclusiones que nos permiten conocer el resultado de nuestro esfuerzo de investigación; asimismo, proporcionamos en los correspondientes apartados la bibliografía, hemerografía y legislación consultadas, con el propósito de que sirvan a quien se interese en el tema objeto de nuestro estudio.

II. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El presente apartado aborda el estudio preliminar de las diferentes clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, partiendo de conceptos básicos que nos permitan arribar a la comprensión de otros con mayor elaboración; lo anterior con el propósito de establecer las líneas generales que caracterizan a dichas clases de responsabilidad, y particularmente la que constituye nuestro objeto de estudio: la responsabilidad administrativa.

1. *Concepto de responsabilidad*

Según la mecánica de trabajo propuesta en líneas precedentes, corresponde en este apartado ocuparnos en términos generales del concepto de responsabilidad.

El concepto de *responsabilidad* ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existiendo múltiples teorías que explican sus fundamentos y alcances; no obstante, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico, siendo empleada en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario, motivos por los cuales, para determinar sus características designativas, es necesario hacer alusión a aquellos usos de *responsabilidad* que están, de alguna manera, presupuestos a la noción de responsabilidad acorde con nuestro propósito, esto es, desde la perspectiva de la dogmática jurídica.

En este sentido, la voz *responsabilidad* proviene de *respondere*, que significa “prometer”, “merecer”, “pagar”, y que se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne de la *stipulatio*,

por la cual alguien asumía una obligación.¹ En español, pasó esa idea latina con el contenido de “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”.²

Desde un punto de vista jurídico, en atención a los elementos preliminares que han sido plasmados, podemos entender a la *responsabilidad* en el sentido de “merecimiento”, “responder de”, “pagar por”.

En efecto, Kelsen³ entiende que ésta es la orientación conceptual que debe adoptarse, cuando expone que la conducta de un sujeto obligado, contraria a aquella determinada, es condición de un acto coactivo, como sanción, de manera tal que el individuo contra el que se dirige la consecuencia de lo ilícito *responde* jurídicamente de él.

La postura anterior es asumida en términos análogos por Hart⁴ a propósito de su estudio sobre el contenido de las normas jurídicas, estableciendo, por una parte, la existencia de leyes que definen ciertas formas de conducta como algo que debe ser omitido o realizado por aquellos a quienes se aplican, incurriendo en una infracción al derecho si se presenta una desobediencia al respecto, por lo cual se tiene que *responder* ante las consecuencias de la infracción en comento, que conlleva precisamente la imposición de una pena o sanción que busca crear un motivo para que los hombres adecuen su conducta a las prescripciones normativas.

En estas condiciones, podemos entender la *responsabilidad* como el deber de responder por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, siendo la segunda hipótesis la que generalmente trae aparejada la imposición de una sanción; de esta forma, la *responsabilidad* permite determinar quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento men-

¹ Cfr. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. Q-Z, p. 277; en el mismo sentido véase Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 15a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 619.

² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. h-z, p. 1784.

³ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 5a. ed., trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1986, p. 133. Ahora bien, el acto coactivo, de acuerdo con nuestro autor, puede dirigirse no contra el individuo obligado, sino también contra otro que se encuentre en alguna relación con el primero, determinada por el orden jurídico; en este caso, un individuo responde de un ilícito cometido por otro; así, el individuo obligado y el individuo responsable no son idénticos, distinción que en forma ulterior permite a Kelsen el constructo dogmático de responsabilidad individual y colectiva.

⁴ Cfr. Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 34.

cionados, constituyéndose, por así decirlo, en una obligación de segundo grado que aparece cuando no se cumple con la primera, esto es, cuando se comete un hecho ilícito.

Por su sentido, confirman la orientación conceptual expuesta los criterios que se transcriben a continuación:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. LA SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN IV, Y 51 DE LA LEY RELATIVA SE APEGA AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los citados preceptos legales establecen que la referida *sanción económica aplicable a los servidores públicos* del Estado de México que incurran en responsabilidad administrativa cuando ésta sea por beneficios obtenidos, o *por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la ley aludida* será de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados, respectivamente, se apegan a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios para el cálculo de la sanción pecuniaria, ya que para cuantificarla deben tomarse en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, aunado a que al individualizar dicha sanción se considerarán las diversas circunstancias que rodearon la conducta infractora con el fin de arribar a una conclusión sobre si aquélla se fija en un monto equivalente al del respectivo límite inferior, superior a éste o igual al límite superior, situación que dentro de los márgenes fijados constitucional y legalmente, permite atender a diversos factores, entre otros, a la situación económica del infractor. No es óbice para lo anterior el hecho de que el monto de la sanción en cita no pueda ser inferior a los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados al Estado, ya que en cumplimiento de lo previsto en el referido artículo constitucional aquélla no podrá ser inferior a los mismos, con independencia de las circunstancias que rodeen la comisión de la falta correspondiente.⁵

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores pú-

⁵ Tesis aislada P. XLIII/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la p. 15, t. XX, agosto de 2004, publicada durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

blicos surge como consecuencia de los actos u omisiones —que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos— pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera *las obligaciones o deberes* que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la *legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público*, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que *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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho*, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁶

En efecto, los criterios anteriores confirman la forma en que opera la *responsabilidad* a que nos hemos referido anteriormente, puesto que en los mismos se hace hincapié en la existencia de sujetos que tienen determinadas obligaciones establecidas legalmente, por cuya inobservancia deberán responder, siendo merecedores, en tales casos, de una sanción.

2. Clases. Breve referencia

Una vez analizado el concepto de responsabilidad jurídica, corresponde abordar el estudio de las diversas en que puede incurrir el servidor público, dependiendo del régimen legal aplicable que con su actuar u omitir

⁶ Tesis de jurisprudencia I.4o A. J/22, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible a foja 1030, t. XVII, abril de 2003, publicada durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

infringe, las cuales pueden generarse simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres diferentes tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos: un proceso penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo, y un procedimiento administrativo ante la autoridad encargada de la facultad disciplinaria.

A. Política

De conformidad con la fracción I del artículo 109 constitucional, mediante juicio político se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 de la propia ley fundamental a los servidores públicos que el mismo precepto establece, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 110 de la Constitución federal establece que las sanciones que se impongan con motivo del juicio que ahora nos ocupa, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para saber cuándo los servidores públicos incurren en los actos u omisiones a que nos referimos supralíneas es necesario acudir a lo dispuesto por el artículo 7o. de la ley reglamentaria, que textualmente establece:

Artículo 7o. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a

las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Como puede advertirse, a diferencia de la pretensión de exhaustividad en la descripción de los tipos en materia penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuyo establecimiento depende, en mucho, de los criterios imperantes en los miembros de las cámaras; de este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos previstos en el artículo 110 citado, ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera, pero sin dejar al Congreso la potestad de privarlos de su patrimonio o libertad, función que corresponderá a un juez en sentido estricto.

En este orden de ideas, podemos advertir que en tratándose de la responsabilidad política se reiteran los elementos que antes hemos estudiado a propósito del concepto de *responsabilidad en general*, esto es, la existencia de la obligación de abstenerse de incurrir en aquellas conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos, mismas que se contemplan en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el incumplimiento de tal prescripción trae como consecuencia el merecimiento e imposición de las sanciones que han quedado anotadas.

En este contexto, como notas esenciales de la responsabilidad política podemos anotar las siguientes:⁷

- Cualquier ciudadano puede presentar la denuncia que inicie el procedimiento (artículo 109, párrafo último, de la Constitución). No se crea con esto una “acción popular”, sino que se reduce tal facultad a denunciar y aportar pruebas, puesto que la acusación corresponde a la Cámara de Diputados.

⁷ Cfr. Reyes Tayabas, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos (éxegesis del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria)*, México, Procuraduría General de la República, 2000, pp. 134-139.

- El procedimiento a que da margen no es de carácter judicial, sino político, lo cual se desprende de los órganos de acusación (Cámara de Diputados) y de sentencia (Cámara de Senadores), según lo disponen los últimos tres párrafos del artículo 110 constitucional y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).⁸
- No todos los servidores públicos son sujetos a ella (artículo 110 constitucional).
- La acción que ejerce la Cámara de Diputados no es de índole penal, sino constitucional de orden político.
- Las sanciones, por ende, según se ha visto, no son penales en sentido estricto, pues sólo pueden ser la destitución y, en su caso, la inhabilitación.
- El procedimiento sólo se puede iniciar en el tiempo en el que el servidor público esté en funciones y dentro de un año después (artículo 114, primer párrafo, de la Constitución).
- La resolución condenatoria de la Cámara de Senadores requiere mayoría especial o calificada, por lo que al no obtenerse dicha mayoría la sentencia tiene que ser absolutoria (quinto párrafo del artículo 110 constitucional).
- Las sanciones se tienen que aplicar dentro del año siguiente a la iniciación del juicio, por disposición expresa del primer párrafo del artículo 114 constitucional.
- Las resoluciones de las cámaras no admiten medio de impugnación (último párrafo del artículo 110 constitucional).

B. Penal

Corresponde ahora ocuparnos de la responsabilidad penal de los servidores públicos; en este sentido, por ella se debe entender el deber de sufrir una pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.⁹

En este sentido, la responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido un delito, entendiendo por tal a quien ha hecho co-

⁸ En este sentido véase Berizonce, Roberto O. *et al.*, *Los recursos humanos en el Poder Judicial*, Rubinzal-Culzoni, 2000, p. 173.

⁹ En este sentido, véase *ibidem*, p. 233.

responder en forma unívoca, es decir, uno a uno, los elementos de su conducta con aquellos previstos en la ley penal (tipo).

La responsabilidad penal responde al criterio central de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales; de esta forma, los servidores públicos, sin distinción alguna, comitentes de una conducta penalmente relevante podrán ser objeto de un procedimiento penal¹⁰ por el juzgador ordinario sin más requisito que, cuando se trata de aquellos que gozan de fuero¹¹ —al amparo del artículo 111 constitucional—, obtener la pertinente *declaración de procedencia*.

En efecto, la fracción II del artículo 109 constitucional dispone: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

Por su parte, el artículo 111 constitucional, en sus párrafos primero, cuarto y quinto, enumera a los servidores públicos que no es dable perseguir y sancionar, sino mediante el desafuero previo, actualmente denominado “declaración de procedencia”.

Corroboramos lo antes expuesto el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. LXVIII/2004, con el rubro y texto siguientes:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como “desafuero”), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (“fuero”) que la propia Constitución federal les atribuye para que, una vez desarrollado, y de

¹⁰ En este sentido véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 140.

¹¹ Véase Reyes Tayabas, Jorge, *op. cit.*, nota 7, p. 139. El maestro Reyes Tayabas nos indica que cuando el servidor público tiene fuero legal es necesaria la resolución de suspensión y puesta a disposición, refiriéndose en forma particular a la hipótesis prevista en la fracción X del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consistente en la atribución del Consejo de la Judicatura Federal para suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra.

ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo —en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño— quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.¹²

En relación con el tópico que ahora nos ocupa, llama nuestra atención la situación específica en que se ubica el presidente de la República, pues de conformidad con el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; y relacionando lo anterior con la disposición contenida en el párrafo cuarto del artículo 111 del propio código político, tenemos que por la comisión de delitos distintos a los señalados, en ningún caso, durante su encargo,¹³ puede ser perseguido.

Confirma el anterior aserto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2000 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el tenor literal siguiente:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RES-

¹² Consultable en la p. 1122 del t. XX, de diciembre de 2004, publicada durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

¹³ Cfr. Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 121. Véase Márquez Piñero, Rafael, *Derecho penal. Parte general*, 4a. ed., México, Trillas, 1997, p. 128.

PECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la ley fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I, y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las legislaturas locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los estados, por no tener esa calidad.¹⁴

C. Administrativa

Según hemos visto con anterioridad, la falta de cumplimiento de los deberes, en este caso los que impone el prestar un servicio público, puede dar lugar al nacimiento de diferentes tipos de responsabilidad, correspondiendo en este apartado ocuparnos de aquella generada en el orden administrativo.

En este orden, la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus cargos, comisiones o empleos, su conducta contraviene alguna de las obligaciones contenidas en las veinticuatro fracciones del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dejando de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.¹⁵

¹⁴ Visible a foja 628, t. XI, febrero de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la novena época.

¹⁵ Cfr. Ortiz Soltero, Sergio M., *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999, p. 112. En sentido un tanto diferente, Berizonce y Bucito caracterizan a la responsabilidad administrativa o disciplinaria como “aquella que tiende a prevenir y sancionar actos contrarios a las normas regulatorias del comportamiento de los

La identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar diferentes disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de los distintos poderes.¹⁶

En tales circunstancias, el incumplimiento de las citadas obligaciones constituye la condición de un acto coactivo, esto es, el ejercicio de la facultad disciplinaria, por lo que estamos en presencia de un ilícito administrativo o —en términos de un sector de la doctrina— de un delito administrativo, puesto que el delito en la jurisdicción penal, en cuanto a su estructura lógico normativa, es idéntico al “delito” administrativo, toda vez que las mencionadas obligaciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas son, en cuanto a su infracción, condiciones de ampliación de un acto coactivo.¹⁷

Visto así el asunto, la distinción entre el delito “penal” y el “administrativo” parece atender a un orden cualitativo, esto es, a la gravedad de la conducta, atendiendo a la importancia de la reprobación del acto por la índole de la sanción.

Con independencia de cualquier pretensión doctrinaria de extender la calificación de “penal” a todo derecho sancionador, no deben perderse de vista las similitudes que puedan encontrarse entre ambas ramas del derecho para el correspondiente auxilio conceptual en caso de necesidad, particularmente por la análoga estructura lógico normativa existente.

No obstante, la determinación de cuándo se deba dar tratamiento penal a una conducta o cuándo se le deba dar tratamiento administrativo es

jueces en el desempeño de sus función, especialmente la falta o negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo”. En nuestra opinión existe en el concepto transcrito una confusión entre dos elementos estrechamente relacionados: por un lado, la responsabilidad administrativa, consistente en la infracción de los deberes legalmente impuestos, situación que da margen al merecimiento de una sanción, y por otro, la imposición efectiva de sanciones, lo que nos traslada al ámbito de la facultad disciplinaria, que indudablemente actúa en el ámbito de la prevención especial, sin que en este caso sea dable fusionar ambos elementos en un solo concepto. *Cfr.* Berizonce, Roberto O. *et al.*, *op. cit.*, nota 6, p. 221). Con relación a la distinción entre responsabilidad administrativa y potestad disciplinaria véase Delgadillo Guitiérrez, Luis Humberto, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Federación”, *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, año I, núm. 1, julio-septiembre de 1998, p. 77.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Cfr.* Gallardo de la Peña, Francisco, “La responsabilidad administrativa”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, vol. V, julio-septiembre de 1987, p. 185.

cuestión de política criminal, orientada para la primera posición bajo los principios de *mínima intervención, último recurso, ponderación*, etcétera, pero en el tratamiento administrativo los principios de *legalidad y seguridad jurídica* también reclaman que se cuente con normas definidoras de las conductas obligatorias a cuyo incumplimiento se asocien determinadas sanciones.¹⁸

En relación con la responsabilidad administrativa, esos principios de *legalidad y seguridad jurídica* se satisfacen por los artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución federal, al establecer la remisión a la legislación reglamentaria en los términos siguientes.

Artículo 109...

...

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.

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 autoridades para aplicarlas...

Por su parte, el artículo 80. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en veinticuatro fracciones, puntualiza las obligaciones de todo servidor público, siendo de llamar la atención la prevista en la fracción XXIV: “Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público”.

Con esta disposición se da cabida, como reglamentación adicional, a las disposiciones que en otras leyes u ordenamientos fijan obligaciones específicas para los servidores públicos a los que se dirijan los preceptos respectivos, según habíamos apuntado.¹⁹

Finalmente, por cuanto hace a la imposición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones legales a cargo de los servidores públicos,

¹⁸ Cfr. Reyes Tayabas, Jorge, *op. cit.*, nota 7, pp. 127 y 128.

¹⁹ Véase *supra*.

la facultad disciplinaria le es otorgada a cada uno de los poderes de la unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley establece, impongan aquéllas, las cuales pueden consistir en amonestación privada o pública, suspensión del empleo, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

La ley en cita, en su artículo 3o., establece quién está facultado para aplicarla:

Artículo 3o. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I. Las cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Como puede advertirse, en la fracción II del anterior precepto se dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal se encuentran facultados para la aplicación de la vigente ley de responsabilidades, atribuyéndoles con esto, en el ámbito de su competencia, la titularidad de la facultad disciplinaria.

III. PRESCRIPCIÓN

Nos ocuparemos en el presente apartado de estudiar, en un primer momento, las características designativas generales que denotan a la prescripción, para enseguida estar en aptitud de comprender su naturaleza jurídica y fundamento.

1. *Concepto de prescripción*

El *Diccionario de la Lengua Española* establece que *prescripción* proviene de la voz latina *praescriptio-onis*; y en una primera acepción significa “acción y efecto de prescribir”; así, de conformidad con el propio Diccionario, *prescribir* consiste en “adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley”.²⁰

Atendiendo a la orientación conceptual anterior, particularmente por lo que hace a la fase extintiva, puede observarse desde la óptica de quien posee la facultad disciplinaria, erigiéndose en un fenómeno jurídico por el que, en razón del simple transcurso del tiempo, se limita la facultad en comento.²¹

Desde la óptica del sujeto a cuyo favor opera, puede considerarse como un verdadero derecho adquirido por el transcurso del tiempo, a efecto de que no le sea exigida su responsabilidad e impuestas las sanciones correspondientes.

Sin embargo, existe una tendencia en nuestros tribunales, cuando abordan el tema de la prescripción, a referirse a la fase extintiva correspondiente a la facultad disciplinaria.

En efecto, confirma lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a /J. 186/ 2004, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA CON RELACIÓN A LAS CONDUCTAS NO ESTIMABLES EN DINERO, ES EL INDICADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMAS PUBLICADAS EL 21 DE JULIO DE 1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). El artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, establecía que “las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente: I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente

²⁰ *Diccionario de la lengua española, cit.*, nota 2, t. h-z, p. 1660.

²¹ *Cfr. Vela Treviño, Sergio, La prescripción en materia penal*, 2a. reimp. de la 2a. ed., México, Trillas, 1995, pp. 57 y 67.

en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero...”. Ahora bien, al reformarse la mencionada ley mediante Decreto publicado en el citado órgano de difusión oficial el 21 de julio de 1992, el legislador derogó la referencia expresa que se hacía a la responsabilidad no estimable en dinero, y en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente precisó que ello obedecía a que hay conductas que sin tener repercusiones económicas pueden ser constitutivas de actos u omisiones graves. En consecuencia, la anterior derogación no significa que en los casos señalados la facultad sancionadora haya quedado sin plazo de prescripción para su ejercicio, sino que en la frase “en los demás casos” contenida en la fracción II del precepto legal referido quedan incluidas aquellas conductas no previstas en la fracción I, como sucede con las no estimables en dinero, resultando que la facultad para sancionarlas prescribe en tres años de conformidad con aquella fracción, sobre todo que la redacción de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no deja margen de discrecionalidad a las autoridades sancionadoras para decidir el plazo de prescripción correspondiente, pues su regulación debe considerarse estricta, por lo que si la conducta infractora genera un impacto económico menor a diez veces el salario mínimo mensual vigente, la posibilidad de sancionarla prescribe en un año, de acuerdo con la primera de las fracciones señaladas; en cambio, conforme a la segunda, si la conducta produce un daño o beneficio mayor a esas diez veces de salario o no es cuantificable en dinero la facultad para sancionarla prescribe en tres años.²²

2. *Naturaleza jurídica y fundamento*

Para el desarrollo de este apartado acudiremos a los elementos que nos proporciona el derecho penal, en virtud de que existe una relación de analogía entre éste y el derecho disciplinario, puesto que ambos tienen como característica fundamental constituir regímenes sancionadores, tan es así que en sus respectivos ámbitos el acto condicionante ilícito pone en marcha la facultad coactiva; presentando por ello la misma estructura lógico normativa, que ha propiciado que al ámbito disciplinario se le denomine por un sector de la doctrina como derecho penal administrativo.²³

²² Consultable en la foja 544, t. XX, diciembre de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la novena época.

²³ Véase *supra*.

Ahora bien, partiendo de lo que hasta ahora ha quedado debidamente establecido al tratar el concepto de *prescripción*, en el sentido de que es el tiempo lo que sirve de fundamentación para que opere ésta, las razones por las que el tiempo produce esos efectos han seguido un curso errático; en este sentido, las opiniones que al respecto se han pronunciado pueden quedar inmersas en cualquiera de las tres posiciones doctrinarias que a continuación se exponen.

A. Teoría de la intimidación inexistente

Desde el pensamiento de Carrara hasta las más modernas expresiones en torno al tema de la prescripción, campea la idea fundamental de no convertir al autor de un hecho ilícito en una víctima del poder del Estado, lo que ocurre siempre que la persecución del hecho o la imposición de la sanción correspondiente son bastante posteriores a la realización del hecho.

En efecto, la teleología de la pena no sólo es la retribución del delincuente, sino también su intimidación, que suele llamarse igualmente prevención; sin embargo, de acuerdo con los partidarios²⁴ de esta teoría, cuando por el transcurso del tiempo el Estado no ha logrado enjuiciar o ejecutar una sanción impuesta, la persecución del infractor, pasado el tiempo, se convierte ante los ojos de la sociedad en una indebida actitud del poderoso contra el débil, transformando la finalidad de la sanción de la intimidación a una conmiseración hacia el perseguido, pues a éste se le llega a considerar no un victimario sino una víctima, con la consecuente repulsa hacia el poder del Estado.

En síntesis, puede afirmarse que el simple transcurso del tiempo hace que la facultad sancionadora pierda su contenido de servir como un medio adecuado para lograr la intimidación o prevención, y ante ello, el Estado se autolimita para perseguir y sancionar los hechos ilícitos, para evitar el fenómeno de convertir en víctima al victimario.²⁵

²⁴ Cfr. Carrara, Francesco, *Programa de derecho criminal. Parte general*, Colombia, Temis, 1957, vol. II, p. 180; Cuello Calón, Eugenio, *Derecho penal. Parte general*, t. I, p. 727.

²⁵ Cfr. Vela Treviño, Sergio, *op. cit.*, nota 21, p. 44. En sentido análogo, Zaffaroni estima que no tiene sentido privar de bienes jurídicos a un sujeto para someterlo a una resocialización, cuando la conducta del sujeto posterior al hecho, continuada durante un

B. Teoría de la dificultad de prueba

Esta concepción acerca del fundamento de la prescripción parte de la idea de que al cabo de cierto tiempo el juicio no tiene ya el contenido mínimo de certidumbre fáctica, dejando en notoria desventaja al infractor frente al aparato estatal, que siempre dispone de mejores medios para la preservación de las pruebas.

En efecto, por el transcurso del tiempo más que deteriorarse aquellas pruebas que eventualmente pueden servir para fundamentar una condena, desaparecen o se perjudican las que acreditan la inocencia de los infractores;²⁶ de esta manera, es de advertirse el problema de aquellas pruebas que dependen de la memoria de las personas; otras, de naturaleza objetiva, pueden deteriorarse fácilmente o estar al alcance de una sola de las partes.²⁷

En materia estrictamente penal la teoría que nos ocupa sólo es válida en forma parcial, puesto que tiene sustento lógico respecto a la prescripción de la acción persecutoria, no así en lo tocante a la prescripción de la sanción impuesta,²⁸ puesto que esta última hipótesis desvanece el problema de preservación de pruebas, toda vez que éstas ya fueron aportadas durante el procedimiento que culminó en la imposición de la pena.

Por cuanto hace a la sede administrativa, los artículos 114 constitucional y 34 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén la prescripción de la facultad disciplinaria o

tiempo que guarda cierta relación con la gravedad del hecho, pone suficientemente de manifiesto que esa resocialización ya no es necesaria. Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Tratado de derecho penal*, t. V: *Parte general*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1997, pp. 26 y 27.

²⁶ Según se adelantó, la naturaleza y fundamento de la prescripción son discutidos aún en la doctrina; en ese sentido, Jescheck establece una mixtura en este campo al establecer que la prescripción no sólo descansa en la ausencia de necesidad de sanción, sino también en la experiencia procesal de que, con el creciente distanciamiento temporal en entre el procedimiento sancionatorio y el momento de la comisión del hecho, aumentan las dificultades probatorias, hasta el punto de ser cada vez mayor el peligro de sentencias erróneas. Cfr. Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de derecho penal. Parte general*, trad. de Santiago Mir Puig y Francisco Muñoz Conde, Madrid, Bosch, 1981, vol. 2, p. 1239. En igual sentido véase Mir Puig, Santiago, *Derecho penal. Parte general*, 4a. ed., Barcelona, PPU, 1996, p. 774.

²⁷ Cfr. Vela Treviño, Sergio, *op. cit.*, nota 17, p. 46.

²⁸ En este sentido, Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 20, p. 24.

responsabilidad administrativa, lo que podría considerarse un equivalente, en materia penal, a la prescripción de la acción persecutoria, sin que en tales ordenamientos se encuentre prevista la regulación correspondiente a las sanciones impuestas.

C. Teoría de la seguridad jurídica

Esta construcción teórica postula que al ser humano se le debe dar una seguridad ante el poder represivo del Estado, situación correspondiente en sistemas punitivos liberales, en los que se reconocen a los gobernados garantías de seguridad jurídica como las de exacta aplicación de la ley penal, la no retroactividad y otras, ya que resulta necesario que el hombre conozca los límites impuestos a su esfera de libertad y los correlativos temporales que el Estado tiene para perseguir o sancionar determinados hechos previstos formalmente como ilícitos, de manera tal que conozca con certeza que a determinado tiempo la conducta desplegada ya no será motivo de persecución o sanción.

No debe ser posible que el ser humano esté indefinidamente sujeto a la zozobra que implica el saber que en cualquier momento puede ser sancionado, puesto que dicho estado puede ser más lesivo que la misma infracción cometida.

En este orden, la existencia tanto en nuestra legislación penal como disciplinaria de los servidores públicos de una regulación de la institución de la prescripción, representa la creación, por un lado, de la limitación del poder del Estado y, por otro, el establecimiento de una esfera de derechos a favor de los individuos, oponibles a la facultad sancionadora de aquél.

Por cuanto hace a las posturas analizadas en torno al fundamento de la prescripción, resultan ilustrativos los criterios que a continuación nos permitimos transcribir.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCION PENAL. Para que opere el fenómeno de la prescripción en cuanto a la acción persecutoria, la ley alude al término medio aritmético de la pena, que se ha interpretado como deducible de la individualización legal correspondiente a las entidades delictivas consumadas, pero sin modalidades. La acción penal es la potestad jurídica que el Estado delega en un órgano específico para exigir del poder jurisdiccional una

decisión concreta respecto a una relación jurídico material de derecho penal, que en el caso de condena actualiza la pretensión punitiva del propio Estado. La acción penal no puede concebirse sino en relación a un determinado hecho correspondiente a una figura de delito; de ahí que se afirme que del delito surge la acción penal, o más propiamente de la sospecha del delito. Se considera que la prescripción implica la cesación de la potestad punitiva del Estado, al transcurrir un periodo de tiempo determinado, en virtud de que el propio Estado abdica de su potestad punitiva, por razón de que el tiempo anula el interés represivo, apaga la alarma social y dificulta la adquisición de pruebas respecto a la realización del evento delictivo; la prescripción penal, por la esencia misma del ordenamiento punitivo, opera coactivamente. Es un mandato impuesto por el Estado para que el órgano delegado específicamente, la institución del Ministerio Público, conforme al artículo 21 constitucional, se abstenga de toda acción represiva del delito y para que el órgano jurisdiccional decrete la extinción de la pretensión punitiva; y por ello, se aplica de oficio y en cualquier grado y estado de la causa. Entendida la acción penal como el fundamento y marco de la decisión jurisdiccional y la prescripción como una causa extintiva de la acción de orden coactivo, es lógico concluir que para calcular el término de su operancia, debe atenderse a la pena conminada en abstracto para el delito simple y no la pena en concreto que habría debido infligirse, computadas las circunstancias objetivas y subjetivas del delito. La acción penal al ejercitarse y mover al órgano jurisdiccional tiene un contenido concreto, pero le compete al órgano decisorio su calificación técnica. El Ministerio Público sólo la ejercita por hechos que estima delictivos. En el auto de formal prisión o de formal procesamiento deberá el juez natural fijar el tema del proceso y esta determinación se dictará por el delito que se estime comprobado en forma genérica, sin precisar las modalidades del delito, que son materia de la sentencia definitiva. En tal sentido, si la acción penal, en el acto de consignación, se ejercita únicamente por hechos delictivos y el juez natural dicta la formal prisión o sujeción a proceso por el delito simple sin considerar sus modalidades, y la prescripción atiende al término medio de la pena conminada en abstracto, es obvio que si la extinción de la acción penal por prescripción opera de oficio y en cualquier estado de la causa, no es posible, por ningún concepto, atender a la penalidad aplicable por el delito calificado por modalidades cuya existencia es materia de la sentencia definitiva. Si se atendiera a la penalidad del delito considerado como calificado, ello daría lugar a que la prescripción dependiera del arbitrio del juez que tendría que definir en una fase procesal previa, circunstancias que le compete decidir en el fallo que pone fin al proce-

so; y, lógicamente, daría lugar a que se prejuzgase en agravio del imputado, con violación de los principios que norman el instituto de la prescripción de la acción persecutoria.²⁹

ACCION PENAL, PRESCRIPCIÓN DE LA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). La condición primordial para la prescripción de la acción penal es la imposibilidad que para su ejercicio opone a la justicia la substracción del reo, que unida al olvido del acto delictuoso, por razón del transcurso del tiempo, se traducen, ante la exigencia social de confirmar las situaciones jurídicas de los individuos, en la remisión de esas infracciones; por ello, el artículo 104 del Código Penal del Estado de Jalisco ordenó que la prescripción se contará desde el día en que se cometió el delito, y los artículos 112 y 113, como una excepción a esta regla general, previenen que las actuaciones interrumpen la prescripción, dentro de los requisitos en ellos establecidos y que transcurridos determinados plazos, aquéllas son ineficaces para interrumpir la prescripción, si no las acompaña la aprehensión del reo; lo cual quiere decir que siempre se admite que el reo se encuentra sustraído a la acción de la justicia; pero cuando el reo es aprehendido, declarado formalmente preso y puesto en libertad caucional, continúa *subjudice* y es absurdo hablar de la prescripción de la acción penal, cuando es patente su ejercicio, que se traduce en la restricción de la libertad, y si se dejó de actuar por un plazo mayor o menor, esto no basta para admitir que no hay ejercicio de la acción penal, y que se llenan las circunstancias necesarias para la aplicación de los artículos 112 y 113 ya citados. Por otra parte, la prescripción es una excepción y las disposiciones que la rigen son de estricta interpretación, y requiriendo dichos preceptos legales, para su aplicación, que no se haya logrado la aprehensión del reo, faltando esa circunstancia, no puede concluirse que la sola falta de actuaciones haga correr el tiempo de la prescripción.³⁰

Los criterios transcritos son una muestra del estado de la cuestión en la discusión que actualmente prevalece en la doctrina, puesto que, en el primero de ellos, se advierte una mezcla de las posturas fundantes de la institución cuyo estudio ahora nos ocupa, particularmente el material y el

²⁹ Tesis aislada sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la p. 19, t. CXXX, segunda parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la sexta época.

³⁰ Tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a foja 3099, t. LV, del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la quinta época.

procesal; mientras que en el segundo, la teoría material o de la intimidación inexistente es la que se observa.

Con independencia de lo anterior, consideramos que el fundamento de la prescripción debe buscarse —en un sistema jurídico como el nuestro— en la seguridad jurídica que se revela en el conocimiento para el infractor de que trascurrido cierto tiempo se extinguirá la facultad sancionadora, así como la comprensión de los demás requisitos y obstáculos para que esto ocurra.

IV. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU PRESCRIPCIÓN

En el presente apartado nos ocuparemos de estudiar la forma en que opera la prescripción de la responsabilidad administrativa, la forma en que empieza a correr atendiendo a la naturaleza de la infracción, y las causas que pueden interrumpirla o suspenderla.

1. *Sujetos*

Una vez que ha sido analizada en el apartado II de este estudio la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y con motivo de ella, la indicación general de quiénes son los sujetos que pueden incurrir en la misma, corresponde ahora la indicación específica de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, y en particular del Consejo de la Judicatura Federal, que pueden ser objeto de una sanción disciplinaria.

En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los órganos y sistemas de control para sancionar a los servidores públicos adscritos a esta potestad, por lo que es necesario acudir a las disposiciones de este ordenamiento para determinar e identificar a los sujetos de responsabilidad.

Así, por cuanto hace al Consejo de la Judicatura Federal, son sujetos de responsabilidad administrativa los consejeros, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y, en general, todos sus servidores públicos,³¹ incluyendo los adscritos a sus órganos auxiliares y áreas administrativas.

³¹ En este sentido véase Ortiz Soltero, Sergio M., *op. cit.*, nota 15, p. 167.

En efecto, lo anterior puede entenderse a partir de la calidad de servidores públicos de todos aquellos que se encuentran adscritos a los órganos jurisdiccionales federales y al Consejo mismo, además de que según lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 94 constitucional, 68 y 81, fracciones XII y XXXVI, de la Ley Orgánica, a la institución que nos ocupa corresponde el ejercicio de la facultad disciplinaria en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con independencia de ello, lo anterior encuentra también sustento en las diversas disposiciones del título octavo del último ordenamiento en cita.

2. Causas. Clasificación

Este apartado tiene por objeto conocer cuáles son las causas de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos mencionados en la sección anterior; esto es, las causas condicionantes del ejercicio de la facultad disciplinaria a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

En este orden, el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contiene doce fracciones, de las cuales las diez primeras prevén hipótesis de conductas que pueden constituir las causas condicionantes en mención, mientras que las fracciones XI y XII hacen remisiones a otras disposiciones.

Artículo 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

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

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

III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;

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

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

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

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

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

X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determine la ley.

Como puede advertirse, las hipótesis previstas en este precepto se encuentran referidas a la función propia del Poder Judicial de la Federación, las cuales se complementan con las diversas que se contemplan en las veinticuatro fracciones del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se corresponde con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue derogada por el artículo segundo transitorio de aquélla, en los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades, tercero y cuarto, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Aunado a lo anterior, deben considerarse las causas de responsabilidad previstas en los artículos 101 constitucional y 130 de la Ley Orgánica, según los cuales:³²

- Los magistrados de circuito, jueces de distrito, los respectivos secretarios y los consejeros de la Judicatura Federal, no podrán aceptar desempeñar un empleo o cargo en la Federación, en los estados, en el Distrito Federal o de los particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.³³

³² *Ibidem*, pp. 167-171.

³³ En el precepto constitucional también se incluye a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Tribunal Electoral, pero en atención al ámbito al que se circunscribe nuestro trabajo no han sido mencionados.

- Los servidores públicos mencionados en el punto anterior no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. La infracción a las prohibiciones anteriores será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.
- Los magistrados de circuito y jueces de distrito son responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

Una vez que han sido enunciadas las diferentes conductas que pueden constituirse en el elemento condicionante del ejercicio de la facultad disciplinaria y se han observado las notas que las distinguen, en atención a ello se puede establecer una clasificación teórica general en los siguientes términos:

A. Por su duración

Según este criterio, las causas de responsabilidad o las faltas administrativas pueden ser instantáneas o continuas, dependiendo de sus características temporales en cuanto a su ejecución.

a. Instantáneas

En las infracciones instantáneas³⁴ la violación jurídica se produce simultáneamente a su consumación, es decir, la acción que la consuma se perfecciona en un solo momento, aunque es posible que este tipo de infracciones se realicen mediante una acción compuesta de varios movimientos o actos, siendo su característica que en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos se produce su consumación; ejemplo de este tipo de causas de responsabilidad son las

³⁴ Véase Castellanos Tena, Fernando, *op. cit.*, nota 13, p. 137.

contempladas en las fracciones VI y IX del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b. Continuas

En la clase de infracciones que ahora nos ocupan, la violación jurídica continúa ininterrumpidamente después de la consumación, de manera tal que permanece no el mero efecto de la infracción, sino el estado mismo de la consumación; en este orden, la infracción se prolonga en el tiempo, hay continuidad en la ejecución, tal es el caso de las causas previstas en las fracciones VII y X del artículo 131 de propio ordenamiento en cita.³⁵

B. Por su gravedad

De conformidad con esta clasificación, la cual obedece fundamentalmente a una valoración legislativa, los elementos condicionantes del ejercicio de la facultad disciplinaria pueden ser *graves* o *leves*.

a. Graves

Para el establecimiento de esta clase de infracciones el legislador adoptó un sistema denominado por la doctrina *numerus clausus* consistente en determinar en forma precisa cuáles conductas son consideradas como infracciones graves, realizando previamente un análisis e identificación de los actos u omisiones en el servicio público que de manera considerable perjudican la buena marcha de las instituciones públicas, la correcta prestación del servicio público o, en general, que ofenden en mayor grado a la sociedad.

En consecuencia, se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando se incurra en las faltas consideradas graves por la propia ley, con lo cual se garantiza una mayor seguridad jurídica.³⁶

³⁵ *Ibidem*, p. 139. En el mismo sentido véase Márquez Piñero, Rafael, *op. cit.*, nota 13, p. 140.

³⁶ Véanse, en el mismo sentido, las exposiciones de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 136, segundo párrafo, establece puntualmente las faltas que el legislador consideró graves, mencionando las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades;³⁷ fracciones I a IV del artículo 131 de la Ley Orgánica y las señaladas en el artículo 101 constitucional.

Atendiendo a lo anterior, el sistema adoptado aspira a que la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas no degenera en una arbitrariedad que atropelle los derechos de los servidores públicos, reduciendo los amplios márgenes de actuación con los que antaño contaban las autoridades provistas de facultad disciplinaria.

b. Leves

Resultado de la implementación del sistema *numerus clausus* a que nos hemos referido en el apartado precedente, es dable determinar por exclusión las infracciones que deben reputarse leves; sin embargo, es necesario considerar que aun y cuando estas infracciones se puedan calificar así, no implica que sean irrelevantes, puesto que *per se* llevan implícita cierta gravedad que lesiona al servicio público, pero atendiendo a sus características el legislador las excluyó de las estudiadas en el apartado anterior.

C. Por la forma de la conducta

Atendiendo a la conducta o forma de comisión, las infracciones pueden ser de *acción* o de *omisión*.

a. Acción

En este tipo de infracciones se verifica un comportamiento positivo, violándose, en consecuencia, una ley o disposición prohibitiva; ejemplo de esta clase de infracción son las causas de responsabilidad previstas en

³⁷ Que se corresponden con las fracciones VIII, X y XI a XIV del artículo 8o. de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

las fracciones II, V y VI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b. Omisión

En las infracciones omisivas el objeto prohibido es una abstención del servidor público, consistiendo en la no ejecución de algo ordenado por la ley o en la realización de una conducta diversa a la esperada legalmente, esto es, la falta de observancia por parte del sujeto de un precepto obligatorio; así, en las infracciones que nos ocupan se viola una ley dispositiva; ejemplo de este tipo de infracciones son las previstas en las fracciones VII del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y IV y XV del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3. Sanciones

Las sanciones imponibles por faltas administrativas se contemplan en el artículo 135 de la Ley Orgánica, y consisten en:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Sanción económica.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las faltas cometidas por los servidores públicos deben ser valoradas, por lo que para la aplicación de las sanciones correspondientes debe atenderse a lo establecido por el primer párrafo³⁸ del artículo 136 de la Ley Orgánica, en relación con el artículo 232 del Acuerdo General 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal; lo anterior con independencia de las disposiciones

³⁸ Los preceptos a que remite el primer párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son los correspondientes a los artículos 13 a 15 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

específicas del último párrafo de artículo 136 citado y 137 del propio ordenamiento.

En este tenor, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se dispone que para la aplicación de sanciones deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:³⁹

- La gravedad de la responsabilidad en que incurra el servidor público y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones legales.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones.

4. *Notas distintivas: ¿la prescripción?*

Nos ocupará en las siguientes páginas el estudio de los aspectos distintivos de la responsabilidad administrativa en general, haciendo especial referencia al ámbito del Poder Judicial de la Federación, siendo nuestro propósito esencial destacar los caracteres de uno de aquellos aspectos, el cual constituye no sólo el elemento toral del presente apartado sino de nuestro trabajo de investigación en su totalidad: *la prescripción de la facultad disciplinaria*.

En este orden, como características esenciales de la *responsabilidad administrativa*, además de todas aquellas de las que nos hemos ocupado, podemos mencionar las siguientes:

- 1) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley Orgánica, el procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos se puede iniciar de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que

³⁹ Véase Ortiz Soltero, Sergio M., *op. cit.*, nota 15, p. 177.

tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal; análoga disposición se contiene en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas. Al respecto, es importante mencionar que la fracción XXI del artículo 8o. del propio ordenamiento, establece que será causa de responsabilidad el que un servidor público inhíba al posible denunciante o lesione los intereses de quien formule la denuncia.

- 2) Si bien el procedimiento no es judicial sino estrictamente administrativo, sí tiene la calidad de jurisdiccional, porque se instruye respetando principios esenciales del procedimiento, a saber: imputación mediante queja o denuncia, oportunidad para responder la imputación, así como para ofrecer pruebas y alegar.
- 3) Por cuanto hace a los medios de impugnación, si bien es cierto que en el artículo 122, en relación con el 140, ambos de la Ley Orgánica, se establece el recurso de *revisión administrativa*, no menos cierto es que dicho recurso únicamente procede contra las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal que se refieran al nombramiento, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, y se substancia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; encontrándose lo anterior en armonía con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 100 constitucional, que considera las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal como definitivas e inatacables, excepción hecha de las hipótesis previstas en el artículo 122 citado.⁴⁰

De esta manera, es posible advertir una limitante respecto de quienes se encuentran en posibilidad de impugnar las resoluciones del Consejo, lo cual es explicable; sin embargo, tal circunstancia deposita en este cuerpo colegiado la enorme responsabilidad de extremar la diligencia y acuciosidad en el estudio, tramitación y resolución de aquellos asuntos en los que ejerza su facultad disciplinaria, pues en caso contrario cualquier error en la apreciación del

⁴⁰ Las anteriores disposiciones se recogen en los artículos primero y segundo del Acuerdo General 19/1996 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se determina la competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares; 202, 208, 211, 212, 221 y 237 del Acuerdo General 48/1998 del propio cuerpo colegiado, que regula su organización y funcionamiento.

acervo probatorio, en la interpretación o aplicación de las disposiciones conducentes, se traduciría en perjuicios irreparables, puesto que en estos casos, ante tales resoluciones, lo único que queda es el “juicio de Dios”.

- 4) El procedimiento respectivo puede iniciarse en el tiempo en que el servidor público esté en funciones o con posterioridad a su baja, siempre que no haya operado la prescripción.

En efecto, al igual que en otros tipos de responsabilidad, en esta materia también opera la prescripción; así, el ejercicio de la facultad disciplinaria se encuentra sujeto a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo, la ley la declara extinguido.

En este orden de ideas, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece las reglas que hacen posible la prescripción de la facultad disciplinaria:

- a) Para determinar el plazo de prescripción, el precepto distingue entre infracciones graves y leves,⁴¹ disponiendo que, en tratándose de las primeras, el plazo será de cinco años, mientras en los restantes casos, esto es, en las infracciones leves, será de tres años.
- b) El momento a partir del cual empieza a contarse el plazo atiende a la naturaleza de la infracción, esto es, al carácter instantáneo o continuo de ésta; de tal forma que en la primera hipótesis el plazo inicia a partir del día siguiente al en que se hubiere cometido, mientras que en las infracciones continuas, a partir del momento en que hubieren cesado.

Al referirnos a la fundamentación de la prescripción señalamos que uno de los criterios en que se ve apoyada es la seguridad jurídica, lo que permite saber al individuo, en este caso al servidor público, el tiempo en que se extinguirá la facultad disciplinaria; de ahí la enorme importancia de la clasificación de las infracciones en graves y leves establecida por el

⁴¹ Véase *supra*. Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 159. La necesidad de esta distinción había sido planteada por la doctrina, ante la regulación que establecía la derogada Ley Federal de Responsabilidades, en la cual se adoptaba como único elemento para el establecimiento de los plazos de prescripción, el punto de vista económico.

legislador, siendo en este contexto el propio ordenamiento el que de manera estricta fija de manera puntual, adoptando el sistema *numerus clausus*, según estudiamos antes, los casos en que las infracciones deben estimarse graves, y por exclusión leves, esto con vista al cómputo del plazo a que se refiere el artículo 34 citado; regulación que en nuestro concepto es de aplicación estricta, sin que exista margen de discrecionalidad para la autoridad sancionadora.

A este respecto, resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia 2a /. 186/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro y texto siguientes:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA CON RELACIÓN A LAS CONDUCTAS NO ESTIMABLES EN DINERO, ES EL INDICADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMAS PUBLICADAS EL 21 DE JULIO DE 1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). El artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, establecía que “las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente: I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero...”. Ahora bien, al reformarse la mencionada ley mediante Decreto publicado en el citado órgano de difusión oficial el 21 de julio de 1992, el legislador derogó la referencia expresa que se hacía a la responsabilidad no estimable en dinero, y en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente precisó que ello obedecía a que hay conductas que sin tener repercusiones económicas pueden ser constitutivas de actos u omisiones graves. En consecuencia, la anterior derogación no significa que en los casos señalados la facultad sancionadora haya quedado sin plazo de prescripción para su ejercicio, sino que en la frase “en los demás casos” contenida en la fracción II del precepto legal referido quedan incluidas aquellas conductas no previstas en la fracción I, como sucede con las no estimables en dinero, resultando que la facultad para sancionarlas prescribe en tres años de conformidad con aquella fracción, sobre todo que la redacción de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *no deja margen de discrecionalidad a las autoridades sancionadoras para decidir el plazo de prescripción correspondiente, pues su regulación debe considerarse estricta*, por lo que si la conducta

infractora genera un impacto económico menor a diez veces el salario mínimo mensual vigente, la posibilidad de sancionarla prescribe en un año, de acuerdo con la primera de las fracciones señaladas; en cambio, conforme a la segunda, si la conducta produce un daño o beneficio mayor a esas diez veces de salario o no es cuantificable en dinero, la facultad para sancionarla prescribe en tres años.⁴²

En efecto, la jurisprudencia referida dispone que la regulación de la prescripción, prevista en la derogada Ley Federal de Responsabilidades, es de aplicación estricta, sin margen a discrecionalidad del titular de la facultad disciplinaria; lo anterior dentro del contexto del criterio económico matemático para determinar los plazos extintivos de dicha facultad, con base en el cual se pretendía brindar la seguridad jurídica en que se sustenta la prescripción; en este sentido, en la nueva regulación que ahora nos ocupa se verifica una delimitación “igualmente” estricta, atendiendo al criterio legal de gravedad de las infracciones, con vista de lo cual se establece el plazo prescriptivo; razones que, aunadas a las antes expuestas, en nuestro concepto dan al sistema de prescripción que nos ocupa la impronta de estrictez.

Por otra parte, el artículo 34 al que venimos haciendo referencia establece otra característica de la institución que estudiamos: la *interrupción*, y el requisito para que ésta se produzca, elementos de los cuales nos ocuparemos enseguida.

A. Características de la prescripción

La institución que analizamos presenta dos notas distintivas que impiden su operancia y, por tanto, la subsistencia de la facultad disciplinaria: *interrupción y suspensión*.

a. Interrupción

La interrupción debe entenderse como el fenómeno que hace caer todo el tiempo transcurrido, determinando que para que opere la prescripción, a partir de él o con posterioridad al mismo, deba iniciarse un nuevo plazo

⁴² Consultable en la p. 544 del t. XX, diciembre de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la novena época.

sin tomar en cuenta para nada al interrumpido;⁴³ esto significa que el tiempo transcurrido antes de la interrupción quedará sin efecto,⁴⁴ teniendo como consecuencia que comience a correr un nuevo plazo a partir de que cese el fenómeno interruptor.⁴⁵

A este respecto, el artículo 34 de la ley de responsabilidades en cita, en su párrafo tercero, establece que la interrupción del plazo de prescripción se verificará al iniciarse el procedimiento de responsabilidad, el cual, de conformidad con la fracción I del artículo 134 de la Ley Orgánica,⁴⁶ comienza con la citación del presunto servidor público infractor.

Esta causal de interrupción, que es la única establecida, viene a ratificar la certidumbre para los servidores públicos en cuanto al régimen de prescripción por virtud del cual se extingue la facultad disciplinaria, manifestación a su vez del principio de seguridad jurídica que lo inspira y que exige la predeterminación de las causas potencialmente interruptivas, ya que el ciudadano debe conocer con antelación todo aquello que le puede privar de un derecho; y en ese sentido, la necesidad fundamental de certeza legal de las causas de interrupción en nada difiere de la exigencia de “tipicidad penal”, pues ambas reposan desde la base en el principio de seguridad jurídica;⁴⁷ de aquí que todas las garantías y justificaciones que nos ofrece el principio de “tipicidad penal” son apreciables para la interrupción y, en general, para el derecho disciplinario según hemos expuesto.⁴⁸

En este contexto, la doctrina administrativa⁴⁹ ha sostenido que cualquier causa de interrupción del plazo prescriptivo debe tener por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad, activi-

⁴³ Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 25, p. 35.

⁴⁴ Cfr. Mir Puig, Santiago, *op. cit.*, nota 26, p. 777.

⁴⁵ Cfr. Jescheck, Hans-Heinrich, *op. cit.*, nota 26, p. 1241.

⁴⁶ Véase, en iguales términos, la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁴⁷ Cfr. Ituren Oliver, Alberto, “La interrupción de la prescripción en la responsabilidad contable”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, julio-septiembre de 1998, p. 469.

⁴⁸ Al respecto, es preciso destacar que recurrir al derecho penal para solventar la problemática del derecho disciplinario debe hacerse como medida complementaria, y siempre y cuando exista compatibilidad, sin que sea dable a ultranza las disposiciones de aquél a éste.

⁴⁹ Cfr. Ituren Oliver, Alberto, *op. cit.*, nota 47, pp. 469 y 470.

dad que se verifica en el procedimiento disciplinario a través del estudio y valoración del acervo probatorio, integrado con los medios de convicción recabados por el titular de la facultad disciplinaria y los aportados por el servidor público infractor, condiciones éstas que permitirán al titular de referencia resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad administrativa del caso.

En contraste con nuestro criterio nos encontramos con el diverso sostenido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal al resolver en sesión extraordinaria del 8 de julio de 2002, la denuncia 34/2000 instaurada en contra del licenciado Maclovio Murillo Chávez, por su actuación como titular de los juzgados Quinto de Distrito en el Estado de Guerrero y Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, el cual transcribimos a continuación.

PRESCRIPCIÓN. INTERRUPCIÓN DE, EN LA DENUNCIA ADMINISTRATIVA. Conforme a lo que establece el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la facultad de imponer sanciones prescribe, entre otros, en el término de tres años, y de acuerdo con el penúltimo párrafo del propio precepto, el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado si fuere de carácter continuo. A su vez, el último párrafo de ese precepto señala que dicho término se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo, remitiendo para ello al artículo 64, fracción I, del propio ordenamiento legal, que concretamente prevé que el procedimiento se inicia al citar al presunto responsable a una audiencia, que es cuando se avoca al conocimiento del asunto; pero en el caso de una denuncia administrativa, el término de interrupción de la prescripción se da en el momento en el cual el Pleno del Consejo determina iniciar el procedimiento administrativo respectivo, al tener conocimiento de la denuncia, ya que es en ese momento cuando el órgano colegiado se avoca al conocimiento de la misma, por lo que en la denuncia administrativa el término de prescripción antes señalado debe computarse desde el día siguiente al en que se cometió la conducta irregular hasta la fecha en que el Pleno determina iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, que es cuando se interrumpe dicho término de prescripción.

No se comparten los argumentos contenidos en esta transcripción por los siguientes motivos:

- a) Si bien es cierto que en la derogada Ley Federal de Responsabilidades se establecía una diferencia entre quejas y denuncias, al igual que lo hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no menos cierto es que el régimen de prescripción previsto en aquella no establece distinción alguna en orden al momento en que su plazo se interrumpe; lo anterior, en contraste al principio general de derecho que reza: “Donde la ley no distingue, al intérprete no le es permitido distinguir”.
- b) La discrecionalidad en este ámbito se encuentra limitada, puesto que las disposiciones en materia de prescripción son de aplicación estricta de conformidad con la tesis de jurisprudencia 2a /. 186/ 2004, que ha sido transcrita líneas arriba.
- c) No pasa inadvertido para nosotros la remisión que hace el artículo 45 de la derogada Ley de Responsabilidades a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales para las cuestiones de procedimiento no previstas por aquella, y a las conducentes del Código Penal; sin embargo, la aplicación de tales cuerpos normativos opera en cuestiones no previstas y que sean conducentes, situación que no se actualiza cuando el régimen de prescripción de esta ley es completo y resuelve la problemática al respecto, lo que haría inconducente la aplicación de las normas que sobre este tópico campean en sede penal, actualizándose, en consecuencia, la aplicabilidad de la regla que resuelve las antinomias entre preceptos de igual jerarquía: “La ley especial prevalece sobre la general.”

Sirven de apoyo a nuestros argumentos, por analogía, los criterios sustentados por nuestros tribunales federales que a continuación nos permitimos transcribir.

PRESCRIPCIÓN PREVISTA POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE INTERRUMPE CUANDO SE CITA AL FUNCIONARIO A LA AUDIENCIA QUE REFIERE EL NUMERAL 64 DE LA PROPIA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE AL 13 DE MARZO DE 2002). Del precepto normativo de que se trata se desprenden las hipótesis siguientes: a) Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y

en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II); *b*) Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua, y *c*) Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo). Por su parte, la fracción II del último numeral invocado dispone que la aplicación de sanciones administrativas se hará mediante el procedimiento que refiere en sus diversas fracciones, el que da inicio con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor (fracción I). De esa forma, el cómputo de la prescripción se interrumpe con la cita aludida, por ser el primer acto en que la autoridad da a conocer al particular la conducta que se le imputa y el inicio de un procedimiento de responsabilidades que puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa.⁵⁰

PRESCRIPCIÓN. CON EL FIN DE QUE ÉSTA NO SE CONFIGURE EN RELACIÓN CON LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SUS TRABAJADORES, SE REQUIERE QUE SE LLEVEN A CABO TODOS LOS ACTOS CORRESPONDIENTES DENTRO DEL TÉRMINO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Este precepto legal dispone que prescriben en tres años las facultades de las autoridades para imponer las sanciones establecidas en la ley invocada. Asimismo, el artículo examinado establece dos momentos a partir de los cuales debe iniciar el cómputo de dicho término; el primero de ellos corre a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en responsabilidad, y el segundo inicia a partir del día en que cese la conducta, si ésta es de carácter continuo; finalmente, el propio numeral señala que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así pues, y con independencia de que se esté en presencia de cualquiera de los supuestos enunciados, la autoridad debe practicar todas las diligencias pertinentes para definir la situación del servidor públi-

⁵⁰ Tesis aislada I.7o A. 178 A, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible a foja 1347, t. XVI, agosto de 2002, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la novena época.

co, incluyendo su citación al procedimiento administrativo de responsabilidades, dentro del término de tres años que para tal efecto prevé el artículo 78, fracción II, del ordenamiento legal de que se trata, pues de no hacerlo de esa manera, sus facultades sancionatorias prescriben.⁵¹

PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CÓMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NÚMERO 769 (OCTAVA ÉPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TÉRMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ÉSTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto.⁵²

Por otra parte, siguiendo con el análisis del artículo 34 de la Ley de Responsabilidades vigente, en su tercer párrafo dispone que interrumpido el plazo de prescripción, éste empezará nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

De esta manera, es también por razones de seguridad jurídica que una vez interrumpida la prescripción el plazo volverá a correr de nuevo desde que dichas actuaciones o procedimientos se paralicen, o bien, terminen antes de la declaración de responsabilidad, esto es así puesto que la interrupción que estudiamos no tiene por efecto que la autoridad pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier tiempo, pues eso equivaldría a dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado.

⁵¹ Tesis aislada I. 7o A. 172 A., sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, consultable en la p. 1262, t. XV, correspondiente a mayo de 2002.

⁵² Tesis aislada I.4o A. 90 A., emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, visible a foja 437, t. III, correspondiente al mes de abril de 1996.

En este orden, la fracción II del artículo 134 de la Ley Orgánica establece que una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente; por lo que el aceptar que la prescripción no pueda operar una vez instaurado el procedimiento administrativo implicaría conceder al titular de la facultad disciplinaria un plazo indefinido para dictar la resolución correspondiente, lo cual, independientemente de violar lo dispuesto por el precepto en cita, haría nugatoria la disposición contenida en el artículo 34 de la vigente Ley de Responsabilidades.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis aislada I.2o A. 27 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el rubro y texto siguientes:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE. COMIENZA A COMPUTARSE NUEVAMENTE DESPUÉS DE LOS TREINTA Y TRES DÍAS QUE TIENE LA AUTORIDAD PARA DICTAR RESOLUCIÓN Y NOTIFICARLA. Si bien es cierto que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace mención alguna acerca de que el plazo para la prescripción de las atribuciones para imponer sanciones se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar si el servidor público incurrió o no en responsabilidad administrativa, esa circunstancia no significa que la autoridad pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier tiempo, pues eso equivaldría a dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado. Tan es así que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, establece que una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, y que notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas posteriores. De ahí que la facultad de las autoridades para imponer al servidor público las sanciones correspondientes no sea atemporal, en tanto que debe estar sujeta a los plazos y términos fijados por la propia ley, por lo que de aceptar que la prescripción no pueda operar una vez instaurado el procedimiento administrativo implicaría conceder a la autoridad un plazo indefinido para dictar la resolución correspondiente, lo cual, independientemente de violar lo dispuesto en el artículo 64,

fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haría nugatoria la disposición contenida en el artículo 78 de la propia ley, que establece la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones. Por lo tanto, el cómputo del plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras deberá reiniciar no el día siguiente a aquel en el que se celebró la audiencia de ley, sino después de los treinta y tres días que tiene la autoridad para dictar resolución y notificarla, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 64, fracción II, y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵³

Finalmente, es necesario advertir que la vigente Ley de Responsabilidades es omisa por cuanto a prescripción de ejecución de las sanciones impuestas se refiere, toda vez que su multicitado artículo 34 exclusivamente trata de la prescripción para imponer sanciones, pero nada dice respecto a su ejecución.

La distinción entre estos dos momentos la encontramos en la fracción III del artículo 21 de la propia Ley, que dispone:

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades *resolverán* dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes *sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes* y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará *para los efectos de su ejecución* al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En el precepto transcrito se distinguen los dos momentos a que hicimos referencia, por lo que cabe pensar en la problemática que se actualizaría al emitirse una resolución que imponga una sanción administrativa, y entre ésta y la correspondiente ejecución medie un plazo mayor a los establecidos en el precepto para su notificación y ejecución, en clara contravención a la inmediatez a que alude el artículo 30 de la ley en cita.

Lo anterior quizá pueda no representar realmente problemas en la práctica, pero es una cuestión que teóricamente se debe abordar y, en su caso, resolver legislativamente.

⁵³ Publicada durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, consultable a foja 1410, t. XIV, correspondiente al mes de agosto de 2001.

b. Suspensión

La *suspensión* debe entenderse como el fenómeno que determina que el tiempo durante el que tiene lugar se descuenta del plazo prescriptivo, y que cuando vuelva a correr lo hará por el que faltaba para completarlo;⁵⁴ esto significa que por virtud de la suspensión se paralizan el comienzo y el transcurso de los plazos de prescripción,⁵⁵ de manera tal que se detiene el tiempo útil para prescribir, y una vez cesada la causa legal de suspensión, el término se reanuda, computándose el tiempo anterior.⁵⁶

Por cuanto hace a esta característica de la institución en estudio, se observa que la vigente ley de responsabilidades se ocupa exclusivamente de la interrupción de la prescripción de la facultad disciplinaria, pero no prevé causas de suspensión de la misma, por lo que podemos concluir que en sede disciplinaria únicamente opera aquélla.

V. CONCLUSIONES

Primera. El concepto *responsabilidad* se encuentra afectado de polise-mia, siendo empleada en el discurso moral y religioso así como en el lenguaje ordinario, motivos por los cuales, para determinar sus características designativas, es necesario hacer alusión a aquellos usos de *responsabilidad* que están, de alguna manera, presupuestos a la noción de responsabilidad acorde con nuestro propósito, esto es, desde la perspectiva de la dogmática jurídica.

Segunda. En este tenor, podemos entender la *responsabilidad*, desde una óptica jurídica, como el deber de responder por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, siendo la segunda hipótesis la que generalmente trae aparejada la imposición de una sanción; de esta forma, la *responsabilidad* permite determinar quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento mencionados, constituyendo, por así decirlo, una obligación de segundo grado que aparece cuando no se cumple con la primera, esto es, cuando se comete un hecho ilícito.

⁵⁴ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 25, pp. 35 y 36.

⁵⁵ Jescheck, Hans-Heinrich, *op. cit.*, nota 26, p. 1242.

⁵⁶ Véase Míguez, María Angélica *et al.*, “Efectos suspensivos del tiempo de la prescripción de la acción civil producidos por una querrela penal”, *La Ley*, año LXIV, núm. 225, 22 de noviembre de 2000, p. 4.

Tercera. Los servidores públicos son susceptibles de incurrir en diferentes clases de responsabilidad, entre ellas, política, penal y administrativa, siendo ésta la que ocupó nuestra atención en el presente trabajo.

Cuarta. La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus cargos, comisiones o empleos, su conducta contraviene las obligaciones legales establecidas, dejando de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Quinta. El derecho disciplinario, al tener la misma estructura lógico jurídica de un derecho sancionador, como el penal, acude a los principios de éste para solventar su problemática en la medida que exista complementariedad y compatibilidad, sin que sea dable aplicar tales principios o normas en forma total, máxime si en sede disciplinaria existe regulación que soluciona su propia problemática.

Sexta. Por prescripción podemos entender la forma de adquirir o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley; en este sentido, particularmente por lo que hace a la fase extintiva, puede observarse desde la óptica de quien posee la facultad disciplinaria, erigiéndose en un fenómeno jurídico por el que, en razón del simple transcurso del tiempo, se limita la facultad en comento; mientras que desde la óptica del sujeto a cuyo favor opera, puede considerarse como un verdadero derecho adquirido por el transcurso del tiempo, a efecto de que no le sea exigida su responsabilidad e impuestas las sanciones correspondientes.

Séptima. Para fundamentar el instituto de la prescripción, las razones por las que se atribuye al tiempo la producción de los efectos analizados han seguido un curso errático; sin embargo, creemos que la seguridad jurídica del individuo es la que debe privilegiarse, atentos a las características liberales de nuestro sistema jurídico y de la tradición jurídica a la que pertenece; lo anterior sin que nuestra postura implique, en forma alguna, la devaluación de quienes adoptan criterios materiales o procesales, que aunque extrajurídicos, ratifican la necesidad de que exista seguridad jurídica.

Octava. La prescripción de la facultad disciplinaria, atentos a su regulación actual en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, se determina con base en las características de las causas de responsabilidad.

En efecto, por un lado, para determinar el plazo prescriptivo se atiende a la gravedad de las infracciones, adoptándose en los ordenamientos en cita el sistema *numerus clausus*, lo que establece una regulación de aplicación estricta, sin que exista margen de discrecionalidad para el titular de la facultad disciplinaria.

Por otra parte, se atiende al carácter instantáneo o continuo de los actos condicionantes de la facultad disciplinaria para el cómputo del plazo, pues a partir del día siguiente a su comisión o del momento de su cesación, respectivamente, aquél empezará a correr.

Novena. La prescripción, en general, puede interrumpirse o suspenderse; sin embargo, en sede disciplinaria, de conformidad con nuestro régimen, únicamente puede ser interrumpida.

Décima. La única causa que en nuestro régimen interrumpe la prescripción de la facultad disciplinaria, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, es la citación al servidor público infractor al procedimiento de responsabilidad.