

**BREVES APUNTES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL  
TRIBUNAL DE DISCIPLINA JUDICIAL  
BRIEF NOTES ON THE CREATION OF THE JUDICIAL DISCIPLINE COURT**

**Eduardo Alberto HERRERA MONTES<sup>1</sup>**

**Alberto HERRERA PÉREZ<sup>2</sup>**

*A Daphne ¡guerrera infinita!*

*edfra semper iunctus*

*A Daisy sombra fiel*

**SUMARIO**

I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *El Tribunal de Disciplina Judicial.* IV. *Artículo Décimo Primero Transitorio.* V. *Reflexiones deconstructivas.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de información.*

**RESUMEN**

En el año 2024 se reformó la Constitución mexicana en el tema del Poder Judicial. Entre otros aspectos se dio creación al Tribunal de Disciplina Judicial. Del análisis a este novísimo órgano administrativo advertimos incongruencias, imprecisiones y faltas de simetría normativa (posiblemente producto de una falta de reflexión, consenso entre los poderes constituidos y prisas legislativas) que muy posiblemente dificultarán la labor de este “Tribunal”. Se analizará en este trabajo de investigación la actividad y funciones que este órgano desarrollará en este Poder constituido, así como la actuación del poder reformador en esta adecuación a nuestra ley fundamental a fin de establecer si fue preservada la autonomía e indepen-

**ABSTRACT**

In 2024, the Mexican Constitution was reformed on the subject of the Judiciary. Among other aspects, the Judicial Disciplinary Court was created. From the analysis of this very new administrative body, we notice inconsistencies, inaccuracies and lack of regulatory symmetry (possibly the product of a lack of reflection, agreement between the constituted powers and legislative haste) that will very possibly make the work of this “Court” difficult. In this research work, the activity, and functions that this body will develop in this constituted Power will be analyzed, as well as the performance of the reforming power in this adaptation to our fundamental law in order to establish whether the autonomy and independen-

<sup>1</sup> Pasante de la carrera de Licenciado en Derecho. Investigador jurídico independiente. Correo electrónico: eduardoherrera2610@gmail.com, Código orcid <https://orcid.org/0009-0005-1043-9070>.

<sup>2</sup> Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador jurídico independiente. Correo electrónico: edfra5@hotmail.com, Código orcid <https://orcid.org/0000-0002-2696-8023>.

dencia del Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de la impartición de justicia.

### **PALABRAS CLAVE**

Órgano administrativo. Poder reformador. Poder constituyente. Sincronía normativa. Restricciones exegéticas.

ce of the Judicial Power of the Federation in the exercise of the administration of justice.

### **KEY WORDS**

Administrative body. Reforming power. Constituent power. Normative synchrony. Exegetical restrictions.

## **I. INTRODUCCIÓN**

*“Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que estos solo lo sean en cuanto el uso de su ministerio”.*

José María Morelos y Pavón,  
*Sentimientos de la Nación*, Artículo 13

En la arquitectura garantista de los valores y principios integradores del Estado mexicano la protección del orden constitucional se erige como piedra angular de las acciones del Poder Judicial de la Federación (PJF). La importancia de este Poder la advertimos por su calidad de contrapeso a los otros dos Poderes (Legislativo y Ejecutivo) necesario para la vida democrática de los Estados constitucionales de derecho. Howard (1990, p. 162) sostiene: “... *la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un poder judicial honesto, hábil, preparado e independiente...*”.

Dentro de este orden la tutela de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales adquiere una preeminente importancia que exige a los juzgadores alcanzar los más elevados estándares de eficiencia, eficacia, imparcialidad, honestidad y excelencia.

## **II. ANTECEDENTES**

*“La obra maestra de la injusticia es parecer justa sin serlo”.*

Platón

Previo a la reforma constitucional de 2024 (DOF del 15 de septiembre) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, Constitución, ley fundamental) estableció un órgano especial para la administración, vigilancia y disciplina judicial de los servidores públicos integrantes del Poder Judicial de la Federación: el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> DOF del 31 de diciembre de 1994 (Artículos 94 y 109, fracción III constitucionales).

Dentro de su ámbito competencial este órgano administrativo ejercía la instrumentación de los procedimientos referidos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a ese Poder.

La propia ley fundamental establecía excepciones a la potestad disciplinaria del CJF excluyendo de su radio de acción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, la Corte). Respecto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la vigilancia se ejercía a través de una Comisión especial del propio CJF.

En la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021 se da creación a tres contralorías (en la anterior ley únicamente existía la Contraloría del Poder Judicial de la Federación):

- Contraloría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal; y
- Contraloría del Tribunal Electoral.

El procedimiento relativo a las responsabilidades administrativas el CJF lo instrumentaba a través de diversos órganos (Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas, Secretaría Ejecutiva de Disciplina, Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial, etc.). En el caso de la SCJN y del TEPJF se realizaba a través de las contralorías de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral respectivamente.

En ejecución del modelo implementado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF del 18 de julio de 2016) se previó en la LOPJF la creación de tres órganos encargados del procedimiento disciplinario: uno investigador, uno substanciador y uno resolutor. (Arts. 99, 107 y 113 respectivamente). Este último numeral preveía la existencia de seis autoridades resolutoras de los procedimientos de responsabilidad administrativa que ejercían su perímetro de competencia de acuerdo con la jerarquía y adscripción del servidor público.

Por su parte la elección de los titulares que ejercían funciones dentro del procedimiento disciplinario: Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas, Secretaría Ejecutiva de Disciplina y Contraloría del CJF se designaban por el Pleno del CJF a propuesta del presidente de este cuerpo colegiado (quien simultáneamente ejercía el cargo de presidente de la SCJN<sup>4</sup>). El titular de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial de la SCJN es nombrado directamente por el presidente de esta última.

<sup>4</sup> Advirtamos el poder omnímodo del cual se inviste al presidente de este alto tribunal quien retiene para sí la facultad de proponer los nombramientos de los titulares de puestos clave en las funciones de instrumentación de los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a este Poder.

### 1. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En el caso de los ministros de la SCJN el procedimiento para conocer y resolver sobre sus faltas administrativas está a cargo del propio Pleno en términos del Acuerdo número 9/2005 (AGA 9/2005<sup>5</sup>) de veintiocho de marzo de dos mil cinco. En este documento advertimos que el Pleno de la Corte (del cual forma parte el ministro sujeto a una eventual investigación) se convierte en juez y parte sin permitir que un órgano externo (como sería el caso de una Contraloría o Tribunal) investigue, substancie y en su caso sancione las faltas administrativas de uno de sus altos miembros, con toda la falta de imparcialidad, eticidad, rectitud y objetividad que esto representa.

### 2. *Consejo de la Judicatura Federal*

Respecto de los Consejeros integrantes de este cuerpo colegiado el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas<sup>6</sup> establece que será el Pleno de ese Consejo quien inicie investigaciones y procedimientos de presunta responsabilidad administrativa en contra de sus Consejeros, en otras palabras, los consejeros se juzgan entre ellos mismos (¿juez y parte?).

### 3. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

La Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas es el órgano auxiliar de la Comisión de Administración<sup>7</sup> encargado de la investigación de faltas administrativas en los términos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>8</sup>.

A pregunta formulada al TEPJF vía la Plataforma Nacional de Transparencia (folio 330030622000138) en el sentido de informar quien funge como autoridad investigadora, sustanciadora y resolutoria en los procedimientos de responsabilidad administrativa respecto de las magistradas y magistrados de ese Tribunal mediante oficio de fecha 7 de abril de 2022 la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales adscrita a este Tribunal contestó:

Del marco normativo expuesto, puede colegirse que la autoridad competente para investigar, substanciar y resolver los procedimientos por responsabilidad administrativa

<sup>5</sup> Reforma publicada en el DOF del 2 de mayo de 2014.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2018.

<sup>7</sup> Esta Comisión se integra por el presidente o la presidenta de dicho Tribunal, quien lo preside, un magistrado o magistrada electoral de la Sala Superior y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal (Artículo 186 de la LOPJF).

<sup>8</sup> Es facultad del Presidente de la Sala Superior del TEPJF designar al Titular de esta Dirección (Art. 168 fracción X del Reglamento Interno del TEPJF).

instaurados en contra de Magistraturas de la Sala Superior de este Tribunal Electoral es, propiamente, su Pleno (*sic*)<sup>9</sup>.

Respecto del nombramiento del Titular de la Contraloría Interna del TEPJF la Comisión de Administración tiene como atribución nombrar a propuesta de su presidente o presidenta<sup>10</sup> a los titulares de los órganos auxiliares de esta Comisión<sup>11</sup>.

Al igual que los supuestos analizados, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación existe un tratamiento legal especial o exclusivo para las magistradas y magistrados de la Sala Superior quienes “se juzgan entre ellos mismos”, además, el nombramiento del contralor interno de este Tribunal se realiza a propuesta del magistrado presidente de este cuerpo jurisdiccional en tanto el titular de la Dirección General de Investigación de Responsabilidades Administrativas es nombrado directamente por el Presidente de la Sala Superior del TEPJF<sup>12</sup>, lo anterior evidencia claros aspectos “tutelares o proteccionistas” respecto de altos funcionarios judiciales frente a las acciones disciplinarias así como una falta de imparcialidad y objetividad en el nombramiento de los titulares encargados de su instrumentación bajo el amparo de un tergiversado concepto de la independencia o autonomía.

*Es muy probable que sostener prácticas de corrupción al más alto nivel, implique el apoyo de la estructura detrás y debajo del poder. Además, mandos medios y bajos siguen el ejemplo o forjan el ejemplo sobre el máximo liderazgo respecto a la permisividad de prácticas corruptas* (Morales, 2018, pp. 15 y 16).

Como corolario de lo expuesto cabe apuntar que la existencia de numerosas autoridades encargadas de la instrumentación del procedimiento disciplinario es posible ocasione la aplicación selectiva, disimétrica e inequitativa de la norma<sup>13</sup> así como una pluralidad y en algunos casos contradictoria emisión de criterios originándose además una dispersión orgánico-competencial-funcional (inhibidora del exacto sentido y cumplimiento de la norma) que pareciera obedecer a la idea de crear espacios o criterios reservados, exclusivos o especiales para determinados o especiales servidores públicos en la aplicación de las leyes disciplinarias<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> ¿Juez y parte?

<sup>10</sup> “Yo presidente elijo al sujeto que ejercerá funciones de control respecto del desempeño funcional del órgano que presido”.

<sup>11</sup> La Contraloría del TEPJF es un órgano auxiliar de la Comisión de Administración según se desprende del Artículo 173 fracción II del Reglamento Interno del TEPJF.

<sup>12</sup> Que además funge como presidente de la Comisión de Administración.

<sup>13</sup> Vgr. El caso de los ministros y ministras quienes se juzgan entre ellos mismos.

<sup>14</sup> *Tapaos los unos a los otros* (Casar, 2015, p. 91).

De igual manera el mecanismo de designación de los titulares encargados de la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa conlleva una falta de imparcialidad y objetividad necesariamente requeridas para ejercer este tipo de cargos<sup>15</sup> constituyendo un elemento que muy posiblemente influirá en la autonomía e independencia funcional del servidor público<sup>16</sup>. Pugna contra toda razón ética y lógica que el ente público sujeto a control y vigilancia se reserve para sí la facultad de designar al titular del órgano que ejercerá estas funciones precisamente en el ámbito competencial de quien lo designó facilitando la existencia de espacios de impunidad<sup>17</sup>, abuso, lenidad, corrupción<sup>18</sup> y un dilema *ad infinitum*.

Bastan estas precisiones referidas a la estructura orgánica y funcional de los órganos encargados de la disciplina judicial para concluir que resulta incuestionable la necesidad de reformar la legislación relativa al mecanismo disciplinario de los servidores públicos adscritos al Poder Judicial.

---

<sup>15</sup> No escapa a la realidad de la administración pública la exigencia del *pago de favores* al que puede verse sometido el servidor público por parte del sujeto o sujetos que intervinieron en su nombramiento o el proverbial: “*a mí me debes el puesto*”, inclusive es posible alcance configuración el delito de tráfico de influencia (ver sobre este último aspecto Herrera, 2012).

<sup>16</sup> *Determinados sistemas o formas de organización, marcadamente jerárquicas o dependientes de un poder político, pueden provocar en los gestores públicos una excesiva dependencia de sus órganos superiores, especialmente de los altos cargos políticos.* De esta forma, las amenazas de cese, traslado, o degradación dentro de la entidad pueden ser utilizadas por los altos cargos de la Administración para intervenir en el procedimiento *sin necesidad de formar oficialmente parte de este*, generando una gran inseguridad jurídica e inestabilidad en los gestores públicos. *Pero este tipo de dependencia no sólo afecta a los gestores, sino que es especialmente grave en tanto en cuanto puede condicionar gravemente los controles realizados por figuras internas a la Administración, como son el interventor o el secretario en el caso de las Administraciones locales*, encargados de evaluar con carácter previo determinadas actividades de la entidad. *La falta de independencia de estos organismos ha generado numerosas críticas por parte de la doctrina y los profesionales del sector, pues alimenta el problema de la teoría de las “manzanas podridas”, según la cual una sola persona corrupta puede desembocar, debido esencialmente a la falta de independencia del resto de individuos participantes en el procedimiento, en una entidad corrupta, llena de “manzanas podridas”* (Mirano, 2018, p. 14).

<sup>17</sup> Uno de los factores más importantes en la configuración de la impunidad es el ejercicio o uso discrecional de poderes o facultades que convierten los actos funcionariales en arbitrarios o abusivos. La impunidad representa una ausencia en la observancia de reglas generando incertidumbre, es una fuente donde se nutren la corrupción y la inseguridad.

<sup>18</sup> *Así, podemos ver actualmente casos como China o México, por ejemplo. Donde podemos aplicar el concepto de naturaleza retroalimentativa de la corrupción también llamado a veces efecto contagio, es decir, la relación inversa que hay entre la cantidad de corrupción existente y el riesgo de verse involucrado. Siendo que donde hay poca corrupción hay pocos cómplices fiables, el riesgo de ser apresado es mucho más alto y en consecuencia es enormemente arduo pasar desapercibido, así como defenderse frente a la opinión pública, habiendo una alta posibilidad de sanción. Por el contrario, cuanto mayor corrupción exista, más compañeros, menos riesgo y más impunidad. Dicho en pocas palabras: la corrupción genera más corrupción. Esto es lo que Muriel Patiño denomina la trampa de la corrupción* (Martínez, 2014, pp. 107-108).

*La corrupción engendra corrupción, y a una velocidad más rápida que a la que la democracia puede defenderse. Este abuso causa inestabilidad política y socava la institucionalidad formal mientras construye una paralela, caracterizada por malas prácticas contagiosas. [...] Es también preocupante el demérito del servicio público. Este es un efecto de la ola de escándalos y protesta ciudadana sobre la percepción de las nuevas generaciones.* (Morales, 2018, pp. 15 y 16).

### III. EL TRIBUNAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

En el DOF del 15 de septiembre de 2024 (DOF) se publica la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma al Poder Judicial. Ya comentamos que el CJF dentro de sus atribuciones tenía la vigilancia, disciplina y administración del PJF. En esta reforma se “dividen” las funciones del CJF (organización administrativa y disciplina) reasignándose a un órgano de administración y a un Tribunal de Disciplina. Respecto de este último advertimos una falta de sincronía y claridad en sus funciones conforme lo explicaremos más adelante.

Trataremos de manera inicial de precisar la naturaleza jurídica del Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ) el cual si bien es un órgano del Poder Judicial (Art. 100 constitucional) sus funciones no corresponden a un órgano jurisdiccional. Atendiendo al contenido de las facultades plasmadas en el Artículo en estudio las funciones de este “Tribunal” se corresponden esencialmente a las de un ente administrativo (específicamente a un órgano de control interno<sup>19</sup>). Por otra parte, la denominación de “Tribunal” y su integración por magistrados no le asigna a este órgano la naturaleza íntima de órgano jurisdiccional al no administrar justicia<sup>20</sup>.

Hagamos un poco de historia para esclarecer este tema. Recordemos que el Consejo de la Judicatura Federal nace como depositario del ejercicio del Poder Judicial según advertimos del Artículo 94 (DOF del 31 de diciembre de 1994):

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, para el año 1999 (DOF del 11 de junio) el poder reformador advierte que el ejercicio de las funciones de este nuevo órgano no se corresponde con las funciones estrictamente jurisdiccionales y que su naturaleza es la de un auténtico órgano administrativo excluyéndolo de la órbita del ejercicio jurisdiccional:

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

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

---

<sup>19</sup> Verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas en materia administrativa e imposición de sanciones por faltas administrativas (funciones que realizaba el Consejo de la Judicatura Federal a través de los órganos especializados ya estudiados).

<sup>20</sup> El Artículo 17 constitucional párrafo segundo reserva la administración de justicia a los tribunales (*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales*).

La exposición de motivos del Ejecutivo Federal enviada a la Cámara de Senadores respecto de esta última reforma constitucional aclara:

Ahora bien, la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas interpretaciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponde al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución.

El Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte.

La actual redacción de la CPEUM (Art. 94 párrafo segundo) encarga la *administración* del Poder Judicial a un órgano de administración judicial en tanto la *disciplina* de su personal se reserva al TDJ (idénticas facultades atribuidas y ejercidas por el Consejo de la Judicatura Federal antes de la reforma de 2024)<sup>21</sup>.

Creemos que es claro el origen y naturaleza del órgano administrativo del Tribunal de Disciplina Judicial, luego entonces, sus resoluciones al emanar de un órgano de estas características son eminentemente administrativas. Bajo este orden lógico, las decisiones de este “Tribunal” deben ser revisables por los tribunales jurisdiccionales encargados de administrar justicia<sup>22</sup> (a fin de verificar el respeto a los derechos humanos por parte de este “Tribunal” en su vertiente de legalidad, debido proceso, fundamentación y motivación, presunción de inocencia, etc.).

Por otra parte, como analizaremos más adelante, el “Tribunal”, en el ejercicio de sus atribuciones referidas al procedimiento disciplinario sancionador (previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas) adquiere la naturaleza de “juez y parte” al retener para sí la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas de los servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Advertimos por otra parte que el CJF dentro de sus facultades además de las ya citadas (administración y disciplina) tenía la vigilancia del PJF (Artículo 94 párrafo segundo constitucional anterior a la reforma) en la nueva redacción del Artículo 94 párrafo segundo de la ley fundamental vigente esta atribución se suprime, la pregunta obligada es: ¿a qué órgano corresponderá ejercer esta importante facultad? Difícil contestar esta pregunta si consideramos que la interpretación literal prevista en el Artículo Décimo Primero Transitorio no permite *modificar* o adecuar el texto constitucional.

<sup>22</sup> La CPEUM establece: *Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*

<sup>23</sup> Sobre la expedición de la entonces nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas Herrera (2023, p. 76) apunta: *Dentro de las novedades destacables, distingue la norma entre autoridad investigadora, sustanciadora y*

#### IV. ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO

Previo al análisis deconstructivo del perímetro competencial y funcional de este Tribunal debemos precisar que lo haremos exclusivamente utilizando como herramienta exegética la interpretación literal<sup>24</sup>, lo anterior obedece a la restricción prevista por el Artículo Decimo Primero Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución publicado en el DOF el 15 de septiembre de 2024<sup>25</sup> (una redacción inédita y contraria a lo dispuesto por el Artículo primero de la CPEUM que permite en el tema de los derechos humanos interpretar<sup>26</sup> la Constitución favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia).

Este transitorio limita de una manera por demás injustificada y arbitraria el trabajo exegético (... y no habrá lugar a interpretaciones...) del Poder Judicial (... y toda autoridad jurisdiccional...) u órganos de jurisdicción similar que es la esencia y naturaleza de este poder constituido. Se escribió en El Federalista en 1788 (Hamilton, 2001, p. 90).

---

*resolutora (en el caso de las dos primeras con la finalidad de preservar una autonomía e independencia entre éstas) dando fin a un procedimiento disciplinario inequitativo e injusto en el cual un solo órgano en sede administrativa investigaba, sustanciaba y resolvía convirtiéndose en juez y parte; al amparo de esta ley se modifica esta circunstancia al ser actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el órgano sancionador.*

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda del Senado de la República de fecha 14 de junio de 2016 que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa leemos:

*Con esto se acaba un procedimiento pernicioso que los órganos de investigación eran juez y parte, ya que investigaban, integraban el expediente y sancionaban, cuestión que ahora cambia puesto que será este Tribunal el que sancionará (p. 16).*

[...]

*Pues no es posible que, para imponer las sanciones, los órganos de control tengan que acordar con el titular del ente público la sanción a fijar al servidor público de su adscripción, lo que limita y en muchos casos resulta cuestionable al constreñir al órgano de control interno, porque no se puede ser juez y parte (p. 192).*

<sup>24</sup> Por interpretación literal debe entenderse la que atribuye a una disposición el significado más inmediato esto es el sugerido por el uso común de las palabras y de las conexiones sintácticas (Atienza, 2013, p. 218).

En otras palabras, en esta interpretación con ayuda de las reglas gramaticales y el uso del lenguaje común empleado por los miembros de una comunidad se desentraña el significado de los términos en que se expresa una disposición legal. *La interpretación literal no siempre se reduce a otorgar un significado a partir de lo que gramaticalmente expresa un texto, ya que precisamente la necesidad de interpretarlo surge de la ambigüedad o confusión que presenta su redacción o, sencillamente, de la controversia que sobre su alcance se plantea (Anchondo, pp. 37 y 39).*

Los doctrinarios del derecho constitucional prevén cuatro reglas o métodos de interpretación del texto constitucional: gramatical, sistemática, teleológica e histórica (Pérez, 2007, p. 122).

<sup>25</sup> Décimo Primero. Para la interpretación y aplicación de este Decreto, los órganos del Estado y toda autoridad jurisdiccional deberán atenerse a su literalidad y no habrá lugar a interpretaciones análogas o extensivas que pretendan inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.

<sup>26</sup> El ejercicio de las facultades de las cuales se inviste al TDJ (por ejemplo la investigación o aplicación de sanciones) se involucra de manera directa con la estricta observancia a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario (debido proceso, presunción de inocencia, legalidad, fundamentación y motivación, entre otros,) por lo tanto, atendiendo al contenido del Artículo primero constitucional citado y esencialmente al principio *pro homine* la interpretación de los preceptos normativos, en el caso de acciones del TDJ que comprometan derechos humanos, debe ser la más amplia (cualquier tipo de interpretación) y no solo constreñirse a una restrictiva o literal.

Las leyes son letra muerta sin tribunales que desenvuelvan y definan su verdadero significado y alcance.

La reserva interpretativa que es como se conoce a esta restricción exegética nace con los regímenes monárquicos:

Como ejemplo de esta supresión de la facultad de interpretar la norma, tenemos que uno de los monarcas codificadores, Federico II de Prusia, llegó a prohibir la interpretación jurídica bajo el argumento de la racionalidad del código, y en todo caso, si existía duda, se debía consultar al legislador. (Parra, 2013, pp. 44 y 45).

La restricción exegética a las labores del Poder Judicial importa una auténtica invasión a su naturaleza y perímetro competencial por parte del poder reformador al limitar o restringir el efectivo ejercicio de su función jurisdiccional prevista en la Constitución.

Más aún, el contenido restrictivo del Artículo Transitorio en estudio al ordenar la observancia literal (... *atenerse a su literalidad* ...) del texto del Decreto de reformas constitucionales posiblemente alcance y limite la *libertad de configuración del legislador* (como órgano del Estado<sup>27</sup>) en razón a no permitirse a este último, al elaborar la legislación secundaria, ampliar o precisar aspectos no atendidos o poco claros del Decreto (al ser posible suponer que con esta acción *modifica* los términos del mismo, acción prohibida por el Artículo Décimo Primero transitorio del Decreto de reformas constitucionales) sujetando o restringiendo su labor legislativa a la literalidad del Decreto reformatorio so pena de ser declarados inconstitucionales sus actos parlamentarios.

Es importante finalmente precisar las diferencias entre las facultades del poder reformador y el poder constituyente. El primero es un poder constituido que no puede rebasar en su quehacer modificatorio diversos principios establecidos en el texto fundamental por su poder creador<sup>28</sup> a fin de darle orden y congruencia al orden jurídico, tales principios se contienen en las denominadas cláusulas pétreas o cláusulas de intangibilidad<sup>29</sup> que constituyen un límite a la propia posibilidad de revisión o modificación de aquellos principios o valores insertos en la ley fundamental:

<sup>27</sup> *Los órganos del Estado son los encargados de las funciones estatales, a través de ellos se manifiesta la voluntad estatal. Los entes colectivos para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos [...] De acuerdo con la ciencia política y el derecho constitucional en el Estado soberano los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango son los llamados poderes ejecutivo, legislativo y judicial* (UNAM, 1998, p. 2300).

<sup>28</sup> *El poder constituyente es previo al derecho, opera en una suerte de vacío jurídico y, en consecuencia, no puede ser interpretado jurídicamente [...] El poder constituyente, en la medida en que expresa la voluntad de la nación, es autónomo y carece de límites... los poderes constituidos, por el contrario, sí están sometidos a su manifestación de voluntad y tienen que adecuar su conducta a lo que la Constitución establezca... en cada parte la Constitución no es la obra del poder constituido, sino del poder constituyente* (Pérez, 2007, pp. 100 y 101).

<sup>29</sup> Ver como ejemplos de cláusulas pétreas insertas en una ley fundamental la Constitución de la República Federativa de Brasil (Art. 60 párrafo 4); la Constitución de la República Italiana (Art 139); La Constitución de Portugal (Art. 288) la Constitución de Rumania (Art. 152), etc.

De estas disposiciones intangibles, hay que entender que pueden tener dos fines primordiales en la ingeniería constitucional, aquellas que protegen concretas instituciones constitucionales, y aquellas que sirven para garantizar determinados valores fundamentales de la Constitución, que no deben estar expresados en disposiciones o instituciones concretas, sino que rigen como “implícitos”, “inmanentes”, o “inherentes” a la Constitución (Loewenstein, 1965, p. 189).

En el caso del Decreto a estudio advertimos una violación a estas cláusulas específicamente respecto del principio de división o separación de poderes o funciones<sup>30</sup> el cual se ve transgredido por el poder reformador al limitar o restringir la facultad constitucional del Poder Judicial para ejercer su trascendental labor de exégesis del orden jurídico nacional<sup>31</sup> y limitar concomitantemente la libertad de configuración del legislador secundario.

Con mucha razón se afirma que las mayores cuotas de seguridad jurídica que se alcanzan en un Estado de derecho no surgen tanto cuando existe un extremado respeto formal hacia el principio de legalidad, sino primordialmente cuando la tarea hermenéutica y de aplicación del derecho realizada por los tribunales y los órganos de la administración pública está marcada por la vinculación y sujeción a los métodos y cánones interpretativos generalmente admitidos (Anchondo, p. 37).

No obstante, lo anterior y de acuerdo con lo ordenado (de manera temeraria) por el Artículo Décimo Primero Transitorio de la Constitución el respeto a la letra de la disposición a interpretar será la única guía para la atribución de su significado último.

## V. REFLEXIONES DECONSTRUCTIVAS

Se aloja en el Artículo 100 de la CPEUM la creación del Tribunal de Disciplina Judicial órgano integrante del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión, así como para emitir sus resoluciones (posiblemente podría haberse precisado: ... y *autonomía* para emitir sus resoluciones<sup>32</sup>).

<sup>30</sup> Firmemente expresado en la voluntad del poder constituyente originario de 1917.

El Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú, sostiene: *Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.*

<sup>31</sup> *Sin interpretación no hay derecho. Mejor dicho, no hay derecho que no exija ser interpretado. La interpretación es la sombra que acompaña al cuerpo. De la misma manera que ningún cuerpo puede librarse de su sombra, el derecho tampoco puede librarse de la interpretación* (Pérez, 2007, p. 113).

<sup>32</sup> La independencia se refiere fundamentalmente a una orientación orgánico-funcional en tanto la autonomía atiende a una consideración de tipo subjetivo correspondiéndose con la protección al ejercicio de las funciones derivadas de la investidura del servidor público, puede conceptualizarse como una *inmunidad funcional*.

Pareciera desprenderse de la deficiente e inconexa redacción de los primeros párrafos del Artículo en estudio (se precisa hasta el párrafo quinto) que el perímetro de competencia del TDJ es la instrumentación del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial, siguiendo el modelo trazado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (investigación substanciación y resolución de las faltas administrativas<sup>33</sup>).

Se integra este órgano administrativo por cinco magistrados o magistradas (atendiendo al principio constitucional de paridad de género). La elegibilidad de sus integrantes se rige por el sistema de votación popular a nivel nacional. Su tiempo de duración en el ejercicio funcional es de seis años sin posibilidad de ser *electos* para un nuevo periodo<sup>34</sup>.

El TDJ funcionará en Pleno y en comisiones (siguiendo el sistema del Consejo de la Judicatura Federal en vías de extinción –Art. sexto transitorio del Decreto de reformas del Poder Judicial–).

Parece desprenderse de la redacción del párrafo cuarto del Artículo 100 la existencia de dos instancias ante el TDJ la primera ante las comisiones y la segunda ante el Pleno quien: ... *resolverá en segunda instancia los asuntos de su competencia*<sup>35</sup>.

Se faculta a este Tribunal (creemos, atendiendo a la forma de redacción y a la literalidad de la norma, que es al Pleno a quien se concede esta atribución no así a las comisiones)<sup>36</sup> para ordenar *ex officio* o cuando hubiera tenido conocimiento a través de una denuncia:

- El inicio de investigaciones;
- Ejercer la facultad de atracción respecto de procedimientos relacionados con faltas administrativas graves;
- Ejercer la facultad de atracción respecto de hechos que las leyes señalen como delitos;
- Ordenar medidas cautelares y de apremio;

<sup>33</sup> Y replicado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>34</sup> El párrafo en estudio (tercero) prohíbe una nueva *elección* (... y no podrán ser electos para un nuevo período...) pero no impide de manera expresa la *reelección* con lo cual se podría abrir el espacio para que algún magistrado (a) repita en el ejercicio de este cargo. *Reelegir* es volver a elegir (RAE, 2023) y esta acción no la prohíbe la Constitución lo no permitido es la *elección* (advertamos los problemas de una interpretación literal). Como ejemplos de prohibición expresa de una *reelección* previstos en el texto fundamental tenemos los Artículos 41, fracción V, apartado A, párrafo quinto (el Consejero Presidente y los consejeros electorales) o 97, fracción V, párrafo quinto (presidente de la SCJN), entre otros. Sin demérito de lo anterior, la redacción y congruencia normativa del numeral en estudio es ciertamente criticable.

<sup>35</sup> Que será, entre otras, conocer del procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación (párrafo quinto del Artículo 100 de la Constitución). O de las impugnaciones interpuestas en contra de la resolución dictada en las comisiones. En todo caso será la legislación secundaria la que establezca con precisión el perímetro competencial de este Tribunal.

<sup>36</sup> *Podrá ordenar oficiosamente o...* (párrafo cuarto del Artículo 100 constitucional). Deberá la ley secundaria precisar este aspecto competencial del Tribunal.

- Sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además
- Los asuntos que la ley determine.

De acuerdo con lo anterior el TDJ tiene facultades para iniciar investigaciones<sup>37</sup> relativas a la disciplina administrativa (en términos de la LGRA y/o la LOPJF<sup>38</sup>). La fase de investigación puede abrirse de oficio o por denuncia, en este caso en la ley secundaria deben precisarse las facultades del TDJ sobre el ejercicio de esta facultad *ex officio* o a través de una denuncia (puntualizar si se puede presentar ante el propio Tribunal, a través de los órganos de control interno u otra autoridad, etc.). Debemos precisar que la investigación es un acto de autoridad que incide en la esfera jurídica y de derechos del servidor público sujeto a ésta, por tanto, indefectiblemente el Tribunal debe tutelar los derechos humanos inherentes al ejercicio de esta facultad<sup>39</sup> (presunción de inocencia, fundamentación y motivación, legalidad, etc.).

Se dota asimismo al Pleno del TDJ con la facultad de atracción<sup>40</sup> respecto de procedimientos relacionados con faltas graves (debe entenderse faltas *administrativas* graves cometidas por servidores públicos adscritos al PJF). Los órganos encargados de instrumentar este procedimiento en términos de la LOPJF son en la fase de investigación la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas (Art. 99), en la fase de substanciación las Contralorías de los órganos del Poder Judicial de la Federación (Art. 107) y los órganos resolutores (Art. 113).

La facultad de estudio puede ejercerla el Pleno del TDJ en cualquier etapa en que se encuentre el procedimiento disciplinario sancionador (investigación, substanciación y hasta antes de dictarse resolución) respecto de cualquiera de las autoridades mencionadas (u otras que ejerzan estas funciones). El ejercicio de esta facultad obedece al interés del TDJ de conocer asuntos de importancia o trascendencia y por este motivo los lleva a su ámbito competencial<sup>41</sup>, por tanto, ante la falta de precisión normativa debe inferirse que los casos

<sup>37</sup> Al no precisar la Constitución el alcance de la facultad de investigación del TDJ ésta puede extenderse tanto a las faltas administrativas graves cuanto a las no graves (el problema de utilizar únicamente como herramienta exegética la interpretación literal). Posiblemente y atendiendo a la materia del ejercicio de la facultad de atracción del Tribunal, la investigación deba circunscribirse únicamente a las faltas administrativas graves.

<sup>38</sup> Las cuales deben obligadamente adecuarse para insertar las atribuciones y perímetro competencial de este nuevo Tribunal en materia de disciplina judicial

<sup>39</sup> Artículo 1o., párrafo tercero de la CPEUM.

<sup>40</sup> Derecho que permite a un órgano conocer asuntos que no corresponden a su competencia originaria pero que por su importancia o trascendencia ameritan su estudio y resolución por el órgano que lo ejerce.

<sup>41</sup> Tesis 2a. CII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 195. ATRACCION. ESTA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DEBE EJERCERSE TOMANDO EN CUENTA LAS PECULIARI-

de faltas administrativas graves no atraídas o sustanciadas por el Tribunal deben resolverse por las autoridades administrativas correspondientes conforme lo previsto por la LGRA y/o la LOPJF (la ley secundaria deberá aclarar este supuesto).

Creemos que la labor del TDJ no sustituye el trabajo de las contralorías del PJJ (o de la Unidad General de Investigaciones de Responsabilidades Administrativas) las cuales deben ejercer sus atribuciones manteniendo la facultad originaria respecto de las faltas administrativas de los servidores públicos<sup>42</sup>. Lo que no queda claro es si el Tribunal de Disciplina Judicial se constituirá en un órgano de segunda instancia frente a resoluciones dictadas por órganos en sede administrativa (por ejemplo, las contralorías) o únicamente se erige como tal respecto de las resoluciones dictadas por las comisiones integrantes de este órgano jurisdiccional<sup>43</sup>. Es indudable que la legislación secundaria deberá aclarar estas faltas de precisión de la Constitución, pero sujetándose a lo previsto por el Artículo Décimo Primero Transitorio de la reforma constitucional de 2024 en materia del Poder Judicial.

Ejerce el Tribunal Pleno igualmente la facultad de atracción respecto de *hechos que las leyes señalen como delitos* aquí, atendiendo a la literalidad del texto constitucional reformado, el Tribunal podrá iniciar una investigación de este tipo o atraer a su jurisdicción una carpeta de investigación incoada ante el ministerio público abierta con motivo de un hecho señalado por la ley como delito (el caso de los denominados Delitos por hechos de corrupción previstos en el Código Penal Federal). El problema que se presenta en este caso es una antinomia entre esta porción normativa y las facultades del ministerio público el cual es el constitucionalmente encargado de la investigación y persecución de los delitos (Artículos 102 constitucional apartado A y 5 de la Ley de la Fiscalía General de la Repú-

---

DADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO TODOS LOS QUE GENERICAMENTE SEAN DE UNA DETERMINADA MATERIA. El ejercicio de la facultad de atracción, de conformidad con el Artículo 107, fracciones V, inciso d), parte in fine y VIII, inciso b), segundo párrafo de la Constitución General de la República tiene sustento en el interés y trascendencia del asunto de que se trate, lo que revela que éste debe revestir una connotación excepcional a juicio de la Suprema Corte. Por lo tanto, la materia del asunto, por sí sola, no puede dar lugar a la atracción, pues bastaría que cualquier otro versara sobre el mismo tópico para que también tuviera que ejercerse la facultad de mérito. La finalidad perseguida por el Constituyente al consagrar esta competencia singular no ha sido la de reservar cierto tipo de asuntos al conocimiento del tribunal supremo, sino la de permitir que éste conozca solamente de aquellos casos que, por sus peculiaridades excepcionales y trascendentes del caso particular, exijan de su intervención decisoria.

<sup>42</sup> Recordemos que el Artículo 109 constitucional, fracción III, en su párrafo quinto, ordena que los entes públicos federales *tendrán* órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

Consideramos que estas contralorías deben formar parte (en cumplimiento al mandato constitucional) del nuevo órgano de administración judicial. Esto debe precisarse en la legislación secundaria.

<sup>43</sup> En este caso, creemos que al quedar las contralorías fuera del ámbito del TDJ las resoluciones dictadas por éstas sí son recurribles ante los tribunales jurisdiccionales al no alcanzar sus decisiones la definitividad e inatacabilidad establecidas exclusivamente para este Tribunal conforme lo mandata el párrafo quinto del Artículo 100 de la Constitución (¡vaya enredos jurídicos!).

ca<sup>44</sup>). Complejo será normar esta facultad en la ley secundaria ante las restricciones en la interpretación y aplicación del Decreto reformativo provenientes del Artículo transitorio ya comentado<sup>45</sup>.

Se faculta al Pleno para ordenar medidas cautelares y de apremio en ejercicio de sus facultades. La primera nos dice el Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM, 1998, p, 2091) son aquellas: *Calificadas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso* (Arts. 123 y 124 de la LGRA). Respecto de las segundas (Art. 120 de la LGRA) por éstas se entiende: *El conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones* (UNAM, 1998, p. 2095). Desde luego que al hacer uso de estos medios (que inciden en la esfera personal, jurídica o patrimonial de una persona) el Tribunal debe mantener una estricta observancia a los derechos humanos de los sujetos a quienes se apliquen las mismas.

Se dota al Pleno del TDJ (párrafo cuarto del Artículo 100) con la facultad de sancionar a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que incurran en:

- Actos u omisiones contrarios a la ley;
- Actos u omisiones contrarios a la administración de justicia; o
- Actos u omisiones contrarios a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia.

Se añade una última causa de sanción descrita en forma muy general: *además de los asuntos que la ley determine.*

Por cuanto hace a la primera hipótesis su misma generalidad y amplitud normativa exige que en la ley respectiva (suponemos que debe ser la LGRA o en su caso la LOPJF) se detallen o precisen exactamente los actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a la ley que ameritan una sanción<sup>46</sup>. Lo anterior en cumplimiento al derecho humano de

---

<sup>44</sup> Artículo 5o. *Al Ministerio Público de la Federación le corresponde, en representación de los intereses de la sociedad: la investigación y la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia ante los tribunales...*

Advirtamos de la lectura de este numeral la labor de complementación o adecuación normativa que realiza el legislador secundario respecto del texto constitucional (que conlleva *modificar* el texto original). Nos explicamos, el Artículo 102 apartado A constitucional no refiere de manera expresa como facultad del ministerio público de la Federación (párrafo cuarto) la de *investigar* los delitos, sin embargo, el Artículo 5o. de la Ley de la Fiscalía sí la establece (esta es la libertad de configuración del legislador que podríamos ver limitada al observar la literalidad ordenada por el Artículo Décimo Primero Transitorio al momento de la elaboración de la ley secundaria).

<sup>45</sup> Además, para proceder a una investigación de tipo penal respecto de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 111 constitucional debe dictarse la declaración de procedencia conforme lo prevé este último numeral.

<sup>46</sup> *Es tarea del legislador señalar e identificar con precisión en la ley respectiva la acción u omisión materia de sanción a fin de cumplir con el derecho humano de seguridad jurídica y legalidad para el agente del Estado. [...] En debida observancia al principio de tipicidad, el hecho a sancionar debe encuadrarse exactamente en el supuesto previsto, de*

legalidad previsto en la Constitución que deberá observar el TDJ al momento de imponer la sanción condigna.

La segunda hipótesis es aplicable exclusivamente a aquellos servidores públicos encargados de la administración de justicia (ministros, magistrados o jueces).

Respecto de la tercera hipótesis referida a actos u omisiones contrarios a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia, éstos deben definirse en la ley respectiva para no generar estados de incertidumbre jurídica e indefensión del servidor público sujeto a sanción, de no ser así se dejaría al libre arbitrio del TDJ encuadrar la conducta (acción u omisión) en un concepto de muy difícil precisión por su alto contenido subjetivo (cuestiones de eticidad). Debemos apuntar que los principios antes referidos (con excepción del de imparcialidad) son distintos a los previstos para los servidores públicos del Estado para el caso de la *aplicación de sanciones* administrativas por el Artículo 109 fracción III de la CPEUM (legalidad, honradez, lealtad y eficiencia<sup>47</sup>).

Una hipótesis final alude a la aplicación de sanciones: ... *además de los asuntos que la ley determine*, difícil será desentrañar con la sola interpretación literal el sentido de esta porción normativa (¿se habrá querido referir el poder reformador a otras hipótesis de comisión conductual del agente del Estado?), en todo caso el legislador para no transgredir la limitante prevista en el Artículo Décimo Primero Transitorio deberá hacer un verdadero

---

*esta manera los destinatarios de la norma conocerán con exactitud, de manera predeterminada, clara y precisa las condiciones actualizantes de la conducta punible* (Herrera, 2023, pp. 32 y 33).

Tesis P./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. *El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.*

<sup>47</sup> Luego entonces estos últimos principios ¿no se aplican a los servidores públicos encargados de la administración de justicia? O se agregan a los previstos en el Artículo 100 constitucional. Bajo estas condiciones el TDJ ¿podrá sancionar a los servidores públicos que transgredan los principios previstos por el Artículo 109 fracción III no obstante no preverse sus facultades en este tema? ¿O serán competencia estos últimos de los órganos de control interno?

ejercicio de agilidad o destreza legislativa para evitar que se afirme o sostenga que la ley secundaria *modificó* los términos establecidos por el Artículo 100 del texto fundamental y por lo tanto es inconstitucional.

Es importante la precisión en las hipótesis sancionatorias para evitar que el TDJ al momento de su aplicación viole algún derecho humano (como el de legalidad, entre otros).

El perímetro competencial de este Tribunal (párrafo quinto) se extiende hacia los actos derivados de la instrumentación del procedimiento disciplinario sancionador (... *el Tribunal desahogará el procedimiento de responsabilidades administrativas...*<sup>48</sup>) de los servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación en términos de la LGRA y/o LOPJF.

Prevé el párrafo en estudio que el TDJ desahogará el procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas en primera instancia a través de comisiones conformadas por tres de sus integrantes (debe la ley secundaria establecer con precisión la conformación de estas comisiones si partimos del supuesto que el TDJ se compone de cinco miembros por tanto al conformarse una comisión con tres magistrados (as) si en su caso se integra una segunda comisión quedarían elegibles otros dos magistrados (as) y para completar esta segunda comisión es necesario que otro magistrado (a) que ya forma parte de otra comisión se integre a la segunda<sup>49</sup>).

Las comisiones integradas por magistrados, dice el Artículo en estudio (párrafo quinto), fungirán como autoridad substanciadora y resolutora (entendemos se pretende seguir el modelo previsto por la LGRA<sup>50</sup> que exige la intervención de tres autoridades: investigadora, substanciadora y resolutora) del procedimiento disciplinario incoado en contra del servidor público adscrito al Poder Judicial.

Las resoluciones de las comisiones pueden ser impugnadas ante el Pleno del TDJ quien debe resolver por mayoría de cuatro votos. En este caso se dificulta aún más entender la desordenada y poco lógica integración de este Tribunal. Nos explicamos, la Constitución ordena que el asunto sujeto a la jurisdicción del Tribunal (sustanciación y resolución) debe resolverse por una Comisión integrada por tres magistrados (as). Eventualmente esta resolución dictada en primera instancia puede ser impugnada en segunda instancia ante el Pleno del TDJ el cual se integra por cinco magistrados (as) dentro de los cuales obligadamente se encontrarán los tres magistrados que substanciaron y resolvieron la resolución recurrida misma que volverán a conocer en segunda instancia, pero ahora como miembros

---

<sup>48</sup> Párrafo cuarto del Artículo 100 constitucional.

<sup>49</sup> ¿Jueces y parte?

<sup>50</sup> Y el de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Art. 112 y siguientes) la cual ante la extinción del Consejo de la Judicatura Federal (Artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma constitucional) debe ser reformada.

del Pleno al ser necesaria la mayoría de cuatro votos para dar validez a la resolución plenaria (¿jueces y parte?).

Todavía más, puede ocurrir que dos de los magistrados que no intervinieron en la Comisión que dictó en primera instancia la resolución impugnada ejerzan su voto, pero al ser obligatoria la mayoría de cuatro votos deben por lógica votar dos de los magistrados que ya intervinieron en primera instancia en el dictado de la resolución materia de la impugnación ante el Pleno del Tribunal (¿juez y parte?).

La imparcialidad del órgano juzgador ha sido reconocida como un derecho humano:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e *imparcial*, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Para el caso que tres magistrados (as) en funciones de Pleno voten a favor de sostener su resolución dictada en la Comisión respectiva y los otros dos magistrados (as) voten en contra, las reglas para resolver este conflicto deberán establecerse de manera puntual en la ley secundaria sin olvidar que la Constitución ordena que las resoluciones del Pleno deben ser *por mayoría de cuatro votos* y que no puede interpretarse la reforma constitucional sino únicamente bajo las reglas de la literalidad (Artículo Décimo Primero Transitorio).

Asimismo, debe obligadamente preverse en la ley secundaria el caso de las excusas de los magistrados en el conocimiento de un asunto, sin embargo, surge la duda: ¿Qué pasa en el caso de la excusa de dos de estos funcionarios?, ¿cómo se resolverá un asunto si la Constitución exige *cuatro votos* para resolver el mismo?

Continúa señalando el Artículo en estudio que las decisiones del TDJ son definitivas e inatacables<sup>51</sup>, esto es, no procede ningún medio de defensa en su contra. Creemos

---

<sup>51</sup> Retomando parcialmente el contenido del Artículo 100 párrafo penúltimo constitucional antes de la reforma de 2024 el cual revestía las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal con la naturaleza de definitivas e inatacables salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrían ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido

que esto es un grave error en razón a que como apuntamos líneas arriba el TDJ es un *órgano administrativo* al cual se le pretende investir de manera indebida de una naturaleza jurisdiccional de la cual carece, por tanto, sus decisiones deben ser revisables por el Poder Judicial (especialmente en el tema de posibles violaciones a los derechos humanos<sup>52</sup>). De no apreciarse así, las transgresiones en materia de legalidad, debido proceso, fundamentación, motivación, presunción de inocencia, etc. realizadas por el TDJ, ¿quién las revisará?

Se dota al órgano administrativo denominado “Tribunal” de un poder omnímodo y supremo al hacer incontrovertibles sus decisiones aun existiendo violaciones a derechos humanos al momento de ejercer su perímetro funcional lo cual atenta contra la estructura misma de un Estado democrático, constitucional de derecho, abriéndose una puerta para acudir en demanda de auxilio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos entre otros ante la Comisión o Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Más aún, excluir a los Tribunales de la Federación de la posibilidad de revisar las actuaciones de un órgano administrativo significa vedar el ejercicio de su función jurisdiccional en detrimento de la administración de justicia y de la protección de los derechos humanos. No puede válidamente el poder reformador despojar del ejercicio de su función jurisdiccional y de tutela de los derechos humanos al Poder Judicial en detrimento de la persona inmersa en un procedimiento disciplinario sancionador y sujeta a la competencia omnipotente de un órgano administrativo denominado: “Tribunal” de Disciplina Judicial.

Se establece la creación de una unidad de investigación de faltas administrativas<sup>53</sup> adscrita al TDJ<sup>54</sup> la cual debe integrar y presentar al Pleno o a sus comisiones los informes de probable responsabilidad administrativa. Resulta muy confusa esta redacción, esto es, en caso de ser presentado ante el Pleno estos informes posiblemente éste actuará como autoridad substanciadora y eventualmente como autoridad resolutoria generando la duda de si en este supuesto es posible interponer algún recurso ante el propio Pleno (¿!). Una tarea más de clarificación para la ley secundaria de este laberinto jurídico que representa la creación de este *sui generis* “Tribunal”.

Prevé el Artículo en comento la potestad del TDJ de dar vista al ministerio público competente de la posible comisión de delitos sin perjuicio de la imposición de sanciones en la vía administrativa (LGRA y/o LOPJF). Asimismo, se le faculta para solicitar la instrumentación del juicio político ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de las personas electas por voto popular (ministros de la SCJN y magistrados (as) del Tribunal de Disciplina

---

adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva. En el caso del TDJ sus decisiones no son revisables por la SCJN.

<sup>52</sup> El Artículo 103 constitucional en su fracción I señala que *los Tribunales* de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos.

<sup>53</sup> Similar a la prevista por el Artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>54</sup> Ya existe una unidad de este tipo en la LOPJF (Art. 99).

Judicial, magistrados (as) de circuito jueces (zas) de distrito y las personas integrantes del Pleno del órgano de administración judicial<sup>55</sup>).

Advirtamos que la Constitución no establece como obligación del Tribunal *dar* vista al ministerio público de la posible comisión de un evento delictivo, al hacer uso del verbo *podrá*<sup>56</sup> permite que esta facultad sea potestativa esto es, que pueda o no ser ejercida<sup>57</sup>.

Las sanciones que eventualmente imponga el Tribunal (párrafo octavo del Artículo 100 constitucional) son: amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación. Estas dos últimas en el caso de los ministros (as) de la SCJN y los magistrados (as) electorales deben imponerse mediante el procedimiento de juicio político previsto en los Artículos 109 fracción I y 110 de la Constitución<sup>58</sup>. No queda claro si las cámaras congresionales actúan en este caso sólo como un órgano ejecutor del procedimiento instaurado por el TDJ en materia de disciplina administrativa o debe aplicar el procedimiento previsto para el juicio político en el Artículo 110 de la ley fundamental (acusación por parte de la Cámara de Diputados y jurado de sentencia por la Cámara de Senadores) bajo las causas previstas en la Constitución (actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho<sup>59</sup>) que es la condición para abrir el juicio político (¡vaya galimatías jurídico!).

Se dota al TDJ con la facultad de evaluar el desempeño laboral de los magistrados (as) y jueces (zas) de distrito. Posiblemente debió asignarse esta tarea al órgano de administración judicial si atendemos a que será el Tribunal quien eventualmente pueda cono-

---

<sup>55</sup> Artículo 110 de la CPEUM.

<sup>56</sup> Tercera persona del singular del futuro indicativo del verbo poder: Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo, ser contingente o posible que suceda (RAE, 2023).

<sup>57</sup> En el caso de la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de control interno el Artículo 11 párrafo final de la LGRA señala: *En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.* En igual sentido el Artículo 98 de este cuerpo normativo y los Artículos 11 fracción XII, 86 fracciones IX y XIV y 190 fracciones IX y XIX de la LOPJF.

<sup>58</sup> Se excluye a los magistrados (as) de circuito y jueces (zas) de distrito no obstante que la propia Constitución los considera sujetos de juicio político (Art. 110).

<sup>59</sup> La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 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 a los derechos humanos;*

*V. 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 de la Ciudad de México y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y de la Ciudad de México.*

cer de la posible comisión de faltas administrativas graves de estos servidores públicos y pueda existir al momento de resolver el procedimiento respectivo una subjetividad o falta de imparcialidad provocada por una dualidad al constituirse como órgano evaluador del desempeño funcional y simultáneamente órgano investigador, substanciador y resolutor del procedimiento administrativo disciplinario en el cual obligadamente será considerado el desempeño funcional del servidor público (¿juez y parte?).

Finalmente, respecto del TDJ aclara el Artículo 100 que los magistrados (as) del TDJ ejercerán su función con independencia e imparcialidad (principio este último difícil de observar atendiendo a la conformación misma del Tribunal analizada líneas arriba).

## VI. CONCLUSIONES

El control del ejercicio funcional de los servidores públicos alcanza un lugar preeminente en las políticas públicas. El desvío de la autoridad o abuso de poder por parte de los órganos del Estado provoca alarma social y desconfianza en las instituciones.

El imparcial y objetivo desempeño del control interno es un imperativo categórico para la correcta vigilancia del actuar funcional de los agentes estatales. Limitar el adecuado y pleno ejercicio de sus funciones encierra una proclividad a generar espacios o zonas para la corrupción y su producto más nocivo: la impunidad.

La dispersión o atomización de facultades, así como la multiplicidad de órganos son el vehículo idóneo para facilitar la aparición de actos indebidos<sup>60</sup>: tráfico de influencia, abuso de poder, arbitrariedad, impunidad, discrecionalidad<sup>61</sup>, nula o poca trasfloración, lenidad<sup>62</sup>, etc.) que conlleva a un arraigo y proliferación de una *cultura de corrupción*<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Afirmaba el filósofo alemán Friedrich Schiller: *La excesiva libertad es base de muchos errores y la senda del deber, mientras más estrecha, más segura.*

<sup>61</sup> Bajo la multiplicidad de órganos investigadores, substanciadores o sancionadores una misma falta puede estimarse bajo diversos criterios (grave o no grave), o bien, aplicarse una sanción que no guarda proporción con la acción u omisión a castigar (leve o elevada) e inclusive considerarse inexistente.

<sup>62</sup> *La corrupción de los miembros del sistema judicial socava el principio de legalidad y afecta a la confianza pública en el sistema judicial.* Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODOC, Viena, 2019.

<sup>63</sup> *Una de las principales consecuencias de este patrón predominante de corrupción es la existencia de sentimientos difundidos de desconfianza en relación con la policía y con los políticos. Esta tendencia a restar legitimidad al sistema político se deriva de la consistente incapacidad de aquellos que ocupan cargos en el gobierno para actuar conforme con las reglas establecidas por medio del proceso político para su puesto. Esta desconfianza genera una "cultura de corrupción" generalizada, una especie de dilema social o civil en donde, al tratar con el gobierno, se vuelve demasiado racional prestar poca atención a las reglas de conducta oficiales y formales (obedezco, pero no cumplo).* Morris, Stephen D., "¿La 'política acostumbrada' o 'política insólita'?: el problema de la corrupción en el México contemporáneo", en Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000, p. 223.

Entendemos que el régimen especial previsto por la Constitución para el Poder Judicial de la Federación tiene por finalidad preservar su autonomía e independencia en el ejercicio de la impartición de justicia, pero lo anterior no significa que al amparo de esos principios pueda tergiversar el sentido y alcance de la ley o alcanzarse privilegios o tratos especiales que permitan una lenidad en su aplicación o complicidad en su inaplicación causantes de un abuso del poder público en menoscabo de la Nación y sus habitantes.

La creación del Tribunal de Disciplina Judicial es un extraordinario paso para alcanzar un adecuado y objetivo control interno en el ejercicio de la administración de justicia, sin embargo, existen en su creación incongruencias, imprecisiones y faltas de simetría normativa (posiblemente producto de una falta de reflexión, consenso entre los poderes constituidos y prisas legislativas) que dificultarán la labor de este "Tribunal".

No puede darse tratamiento de órgano jurisdiccional a un órgano administrativo (TDJ) para pretender evitar el escrutinio del Poder Judicial de sus resoluciones y convertirlas en inmutables vedando el ejercicio de facultades constitucionalmente asignadas a los órganos jurisdiccionales haciendo imposible la revisión de posibles violaciones a los derechos humanos de las personas sujetas al ámbito competencial de este *sui generis* "Tribunal".

El poder reformador no puede rebasar ni atropellar los principios y valores plasmados por el poder constituyente al redactar la Constitución originaria.

Pareciera complicada la labor del legislador secundario en atención a la propia limitación de adecuación normativa prevista para el Congreso de la Unión, como órgano del Estado, en el Artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto de reformas constitucionales que posiblemente impida a este cuerpo colegiado judicial de nueva creación realizar su alta labor con eficacia e imparcialidad.

*Cuauhtlequetzqui*

*A mis alter ego Luna, Cloe y Max.*

*Ciudad de México, Alcaldía Tláhuac, primavera 2025*

## VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

- ATIENZA, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, p. 218.
- CASAR, María Amparo, *La corrupción en México, transamos y no avanzamos*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), 2015.
- HAMILTON, Alexander, MADISON James., JAY, John, *El federalista*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HERRERA MONTES, Eduardo Alberto y HERRERA PÉREZ, Alberto, "Las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos en México" (Revisión histórico-crítica)", *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 34, año 2023, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2023.
- HERRERA PÉREZ, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 2012.
- HOWARD MCLLWIAN, Charles, *Costituzionalismo antico e moderno*, Editorial il Mulino, Universale Paperbacks, Italia, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Daniel, "La corrupción y su efecto retroalimentador. Una de las mayores amenazas a la democracia", *Letras Jurídicas*, México, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, núm. 29, enero-junio 2014.
- MIRANO DÍAZ, Javier, "Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas", *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 14, junio 2018.
- MORALES MARIELA, Antoniazzi y TABLANTE, Carlos, *Impacto de la Corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado, 2018.
- MORRIS, Stephen D., "¿La 'política acostumbrada' o 'política insólita'?": el problema de la corrupción en el México contemporáneo", en LOMNITZ, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, UNODOC, Viena, 2019.
- PARRA VILLA, Israel, *Interpretación jurídica y hermenéutica filosófica, aplicación de un modelo hermenéutico*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores "Acatlán", México, 2013.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 11ª. ed., Marcial Pons, Madrid, 2007.

## 2. *Legislativas*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

## 3. *Cibergrafía*

<https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf>.