

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA 183/2015.

En sesión privada de fecha veinte de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, declaró infundada la revisión administrativa 183/2015, interpuesta en contra de la destitución del recurrente en el cargo de Juez de Distrito, ordenada por el Consejo de la Judicatura Federal en el procedimiento disciplinario 12/2014.

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria y, en particular, que no operó la prescripción de la facultad para imponer la sanción, me permito formular el presente voto concurrente para apartarme de las consideraciones que sustentaron esta parte de la sentencia.

Consideraciones de la ejecutoria respecto al tema de la prescripción.

El Consejo de la Judicatura Federal determinó que las conductas atribuidas al servidor público deben considerarse de carácter continuo. Tales infracciones consistieron, entre otras, en: (i) falta de profesionalismo, notoria ineptitud y descuido en el trámite y resolución de diversos juicios de amparo; y, (ii) no haberse declarado impedido o no haberse excusado para conocer respecto de diversos juicios de amparo.¹

¹ El Consejo de la Judicatura Federal también le imputó haber obtenido ingresos distintos a los que por razón de su encargo le correspondían y haber faltado a la verdad al rendir sus declaraciones patrimoniales.

El Consejo de la Judicatura Federal señaló que tales conductas revestían el carácter de continuas por tratarse de la *repetición de una misma conducta, cometida con unidad de propósito, que infringía las mismas disposiciones*.

El recurrente argumentó que el Consejo encuadró las infracciones cometidas como conductas de carácter continuado y no continuo, no obstante que el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sólo se refiere a las segundas, lo que se traduce en una incorrecta fundamentación.

Al respecto, este Tribunal Pleno consideró que, **tomando en cuenta lo previsto en el artículo 7 del Código Penal Federal**,² el Consejo de la Judicatura Federal incurrió en una imprecisión al otorgar el carácter de continuas a las infracciones en cuestión, puesto que atendiendo a los elementos que las conforman, **en todo caso, debieron ser consideradas como “continuadas”**, puesto que el propio Consejo de la Judicatura Federal señala que cada una de ellas se encuentra integrada por *diversos actos, con unidad de propósito y que infringen las mismas disposiciones administrativas*, concepto que corresponde propiamente al que se prevé en el artículo 7, fracción III, del Código Penal Federal, cuando define los delitos continuados.

² **Artículo 7o.** Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

El delito es:

I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y

III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal”.

El Tribunal Pleno consideró que dicha imprecisión no trasciende en la decisión adoptada en la resolución recurrida, por lo que calificó de infundado el agravio relativo a la indebida consideración de la naturaleza jurídica de las infracciones.

Por otra parte, el recurrente también adujo que por tratarse de conductas continuadas, la autoridad sancionadora computó el plazo de prescripción de manera incorrecta.

Al respecto, el Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,³ de aplicación supletoria en la materia, prevé que el plazo de prescripción de las facultades para imponer sanciones –tres a cinco años– se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere cometido la infracción o a partir del momento en que hubiere cesado, *si fuere de carácter continuo*.

Si bien en el supuesto de conductas *continuadas* pudiera considerarse que existen varios actos u omisiones sancionados por las leyes, lo cierto es, que dada su especial estructura, su periodo consumativo es más o menos prolongado en el tiempo y su resultado es producido como consecuencia de todas y cada una de las conductas, por lo que, por una ficción legal, se debe considerar como solo una conducta infractora.

³ **ARTICULO 34.-** Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, **si fueren de carácter continuo**.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.”

En consecuencia, el plazo para que opere la prescripción de esas conductas continuadas inicia al realizarse la última de las acciones u omisiones que las conforman. Desde esta óptica, aun cuando las infracciones se cometieron en diversos juicios de amparo y no en un solo expediente, lo cierto es que se trata de la repetición de la misma conducta, esto es, de la falta de profesionalismo e imparcialidad, notoria ineptitud y descuido en el trámite y resolución de diversos juicios de amparo, así como el no haberse declarado impedido o no haberse excusado para conocer de ciertos juicios de amparo; conductas que se realizaron con unidad de propósito e infringiendo las mismas disposiciones, *siendo irrelevante el asunto o juicio de amparo, en lo individual, para tal efecto.*

- **Motivos del disenso.**

Coincido con la calificación del agravio en el sentido de que éste es infundado y que no operó la prescripción de las facultades para sancionar al entonces juez de distrito, pero no comparto todas las consideraciones. Para claridad, se precisa que las infracciones que se le imputaron al recurrente y que fueron materia del agravio en estudio, son las siguientes:

1) No haberse declarado impedido para conocer de los juicios de amparo 28/2008, 684/2009, 1087/2008, 1088/2008, 1460/2006, 1612/2006, 1270/2007, 1626/2008, 1376/2009, 193/2009 y 1021/2009 en los que Arturo Ignacio y Pedro Arturo, ambos de apellidos Cardona Calderón, aparecían como promoventes o autorizados, no obstante de tener amistad estrecha con ellos.

**REVISIÓN ADMINISTRATIVA 183/2015
VOTO CONCURRENTES**

2) No haberse excusado para conocer de los juicios de amparo 1631/2006 y 1708/2006, no obstante que el promovente, Pedro Arturo Cardona Calderón laboraba en el juzgado, en los que además se señaló como autorizados en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo actualmente abrogada, a Arturo Ignacio Cardona Calderón.

3) Incurrir en falta de profesionalismo e imparcialidad, notoria ineptitud y descuido en el trámite y resolución de:

a) Los juicios de amparo 99/2008 y 1175/2008, promovidos por Atracciones y Emociones Vallarta, S.A. de C.V.

b) Los juicios de amparo 28/2008, 240/2008, 684/2009, 1087/2008 y 1088/2008 en los que intervinieron como parte quejosa o promovente o autorizado de alguna de las partes, los licenciados Arturo Ignacio y Pedro Arturo Cardona Calderón.

c) Los juicios de amparo 108/2008 y 582/2009 promovidos por Café Internet de la Laguna, sociedad anónima de capital variable.

d) Los juicios de amparo 954/2008, 1631/2006 y 1542/2008 en los que se advirtió o percibió una situación relevante (por ejemplo, no haber firmado las actuaciones judiciales).

Para efectos de analizar la prescripción a la cual se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario considerar si la infracción tiene el carácter de instantánea o continua: instantánea si los elementos de la infracción se consuman en un solo momento, y continua si su

consumación se prolonga en el tiempo. Sin embargo, no comparto la decisión de definir este punto exclusivamente con apoyo en el Código Penal Federal, porque esta práctica no tiene fundamento en las normas de supletoriedad que rigen al derecho disciplinario que aplica el Consejo de la Judicatura Federal.

En este sentido, el Tribunal Pleno no justificó la supletoriedad de la legislación sustantiva penal, lo cual es relevante, porque ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos autorizan tal supletoriedad. En particular, este último ordenamiento legal dispone en su artículo 47 que en todas las cuestiones relativas al Título tercero -responsabilidades administrativas-, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo mismo sucede con 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, cuyo artículo 192 dispone que para el trámite y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa es aplicable la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en lo no contemplado por ésta, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el Acuerdo en mención y, supletoriamente, en lo no previsto por éstos, el Código Federal de Procedimientos Civiles. Ante el vacío normativo, se acudirá a los principios generales del derecho, en

términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución.⁴

Ahora bien, si el propósito del Tribunal Pleno era acudir a la dogmática penal para desentrañar la diferencia entre las infracciones instantáneas y las de carácter continuo a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, bastaba con acudir a la doctrina e invocar, sólo de manera ilustrativa, el ordenamiento penal. Si el Tribunal Pleno se limita a la aplicación directa de este último cuerpo de leyes, bajo el argumento de que define cuándo una conducta infractora debe ser considerada instantánea, permanente o continua, o continuada, entonces envía el mensaje equivocado de que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación –a excepción de los adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, es aplicable supletoriamente la legislación sustantiva penal, tal vez porque estamos en presencia de una manifestación del *ius puniendi* del Estado.

En todo caso, la ejecutoria era una buena oportunidad para que este Alto Tribunal brindara una definición de las infracciones instantáneas y continuas a las que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como determinar si en el plano administrativo es factible que se cometan infracciones continuadas, como las entiende el Código Penal. Y esto es importante porque el ordenamiento administrativo no alude a

⁴ **CAPÍTULO SEXTO**
SUPLETORIEDAD

Artículo 192. Para el trámite y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa es aplicable la Ley Orgánica; en lo no contemplado por ésta, la Ley de Responsabilidades; el presente Acuerdo; y, supletoriamente, en lo no previsto por éstos, el Código Federal de Procedimientos Civiles. Ante el vacío normativo, se acudirá a los principios generales del derecho, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución.”

las infracciones de carácter *continuado*, de tal modo que el Pleno consideró su existencia sin interpretar el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este punto, si pretendemos apoyarnos en la dogmática penal para calificar la naturaleza de las infracciones, la doctrina advierte que, en virtud de lo delicados que son los presupuestos en los que se apoya el delito continuado, y con el fin de no ser confundido con una pluralidad de delitos instantáneos, es menester considerar esta categoría como de aplicación excepcional o restrictiva.⁵

Ahora bien, a diferencia de lo que sostiene la ejecutoria, las conductas que integran las infracciones analizadas no pueden agruparse, sumarse o considerarse como una pluralidad de conductas que integran un todo que produzcan, a la postre, *un único ilícito administrativo*. No comparto esta apreciación porque considero que cada juicio de amparo, que se resolvió de manera ilegal, atendió a su propia litis y trámite, por lo que con cada asunto se cometió una infracción, ya sea instantánea, o bien, continua o permanente.⁶

En consecuencia, estimo que la prescripción se debió computar a partir de que se falló cada juicio –infracción continua-, o bien, a partir de que se cometió la infracción instantánea, pues no se advierte que exista tal concatenación entre cada uno de los juicios de amparo que permita concluir en la comisión de una sola infracción.

⁵ Un ejemplo clásico del delito continuado que brinda la doctrina es el siguiente: la pluralidad de conductas que suponen el robo de pequeñas cantidades de dinero hasta reunir la cantidad buscada para cubrir el importe de una operación, en la inteligencia de que no le es posible robar el dinero con una sola conducta, a riesgo de ser fácilmente descubierto. Malo Camacho, Gustavo, **Derecho Penal Mexicano**, 4ª edición, México: Editorial Porrúa, 2001, página 513.

⁶ Considero que en el caso se actualizaron diversas infracciones continuas cuando el servidor público no se excusó de conocer de determinados juicios promovidos por sus amistades, cuya consumación se prolongó en el tiempo, hasta que causaron estado cada uno de los juicios respectivos.

**REVISIÓN ADMINISTRATIVA 183/2015
VOTO CONCURRENTES**

No obstante las imprecisiones anteriores, coincido con el sentido de la ejecutoria del Tribunal Pleno, en cuanto a que no operó la prescripción. En efecto, considero que la actuación que interrumpe la prescripción es el auto de veintinueve de agosto de dos mil once, por virtud del cual el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal ordenó el inicio de la investigación 7/2011, con el objeto de verificar el desempeño del ahora recurrente. En este entendido, el juicio de amparo más antiguo se promovió en el año dos mil seis (amparo indirecto 1631/2016), por lo que, incluso tratándose de ese asunto, difícilmente puede sostenerse que operó la prescripción, ya que el plazo de la misma, tratándose de infracciones graves, es de cinco años.

Por las razones antes expuestas, comparto el sentido de la ejecutoria, mas no todas las consideraciones que la sustentan en materia de prescripción.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.