

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**FACULTAD DE DERECHO
División de Estudios de Posgrado**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DEL ESTADO-JUEZ**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA

SUSANA CONRADA ALVA CHIMAL

TUTOR

DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA



México, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Fernando, Fernando Jr,
Emiliano y Vanessa
Por su amor y comprensión

GRACIAS

Dr. Rafael Quintana Miranda
Con afectuoso agradecimiento.

“Ninguna tarea de investigación del derecho se justifica sin satisfacer una necesidad concreta o general de justicia.”

Doctor Luis Ponce de León Armenta.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.....	9

CAPÍTULO I CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

1 La Responsabilidad y su fundamento racional	13
2 Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Moral.....	14
3 Concepto.....	16
4 Responsabilidad civil y penal	17
5. Evolución de la responsabilidad civil	
a) Era primitiva.....	19
b) Teoría Romana.....	20
c) Ley Aquilia.....	21
d) Teoría Francesa.....	22
e) Teoría Alemana.....	23
6. Teorías sobre la responsabilidad resarcitoria	
6.1. Teoría de la Culpa.....	23
6.2 Teoría de la responsabilidad objetiva o del riesgo.....	24

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD Y EL ESTADO

1 La persona jurídica Estado y la actuación de sus órganos frente a los particulares.....	27
2 El Estado y los órganos que lo integran.....	34
3 Naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado.....	37
4 Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	43
4.1 Primera Fase. El principio de la irresponsabilidad.....	44
4.2 Segunda fase: Responsabilidad del funcionario.....	47
4.3 Tercera fase. Responsabilidad Civil del Estado.....	52
4.3.1 Actos de Lesión.....	53
4.3.2 Actos de autoridad.....	54
4.4 Cuarta fase. Responsabilidad patrimonial del Estado	
4.4.1 Falta del servicio y falta personal:.....	55
4.4.2 Concurrencia de falta personal y del servicio.....	57
4.4.3 Responsabilidad por riesgo.....	59
4.5 Quinta Fase: Responsabilidad Directa del Estado.....	60
5. Responsabilidad del Estado Legislador.....	61

6.Responsabilidad del Estado Juez	70
---	----

CAPITULO III

TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1 Servicio Público.....	72
2 Definición legal de los servidores públicos.....	77
3 Aspectos Generales de los tipos de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.....	93
4 Responsabilidad administrativa.....	96
5. Responsabilidad penal.....	112
6. Responsabilidad política	120
7. Responsabilidad civil.....	127
8.- Responsabilidad constitucional.....	130
9 Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano.	
9.1 Sujetos.....	135
9.2. Objeto	137
9.3 El daño	138
9.4 Nexo Causal.....	141

9.5 Excluyentes de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	143
---	-----

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL DERECHO MEXICANO

1. Antecedentes	148
2. Código Civil.....	150
3. Ley de Depuración de Créditos.....	155
4. Reformas a diversas disposiciones legales para regular la responsabilidad patrimonial del Estado.....	157
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	160
6 .Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	161
7. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	165
8. Elementos de la responsabilidad del Estado	
8.1 Sujetos de la responsabilidad.....	169
8.2. Objeto-Responsabilidad objetiva y directa.....	170
8.3 Nexo Causal.....	171
9. Aspectos procesales de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano	

9.1 Determinación de la cuantía indemnizatoria.....	172
9.2 Aseguramiento de la responsabilidad	173
9.3 Procedimiento de reclamación.....	174
9.4 Participación de Varios Servidores Públicos.....	175
9.5 El derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos.....	176
9.6 Juicio de Nulidad.....	177
10. La Responsabilidad Patrimonial en las Entidades Federativas.....	179
1.- Las Entidades Federativas que expidieron su Ley de Responsabilidad Patrimonial.....	180
2.- Las Entidades Federativas que no expidieron su Ley de Responsabilidad Patrimonial.....	184

CAPÍTULO V
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL PODER JUDICIAL EN
MÉXICO

1 La Administración de Justicia.....	194
1.1 La función jurisdiccional desde el punto de vista formal y material	196

1.2 Organización de la Función jurisdiccional.....	197
2. Elementos que pueden caracterizar la función jurisdiccional.	198
3.La función jurisdiccional y la función administrativa. Diferencias.....	200
4. Las bases constitucionales de la función jurisdiccional.....	202
5. Principios.....	208
6. Código de Ética.....	209
7. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).....	214
8. La responsabilidad Patrimonial del Estado por error judicial.....	225
8.1 Teorías sobre el fundamento de la responsabilidad del Estado por error judicial.....	226
8.2 Presupuestos de la responsabilidad por error judicial.....	228
8.3 El error judicial en el sistema jurídico mexicano.....	229.
9. La responsabilidad del Poder Judicial de la Federación por acto administrativo.....	241

CAPÍTULO VI
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - JUEZ EN EL DERECHO
COMPARADO.

1. España.....	267
2. Estados Unidos de Norteamérica.....	269
3. Alemania y Francia.....	270
4. Venezuela.....	271
5. Colombia.....	276
6. Argentina.....	277
7. Chile	279
8. Uruguay.....	281
CONCLUSIONES.....	283
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	285
LEGISLACIÓN.....	291
ANEXOS:	
I. JURISPRUDENCIA.....	294
II ESTADÍSTICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	334

III. ESTADÍSTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	343
---	------------

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del Derecho Civil, la responsabilidad puede ser extracontractual, la cual se produce cuando la obligación de reparar el perjuicio deriva del daño causado a otro, por actuaciones lícitas ilícitas. Esta responsabilidad se funda en un principio general de no causar daños a otros.

En la actualidad, la mayoría de los ordenamientos jurídicos admiten una autonomía respecto del Derecho Civil para determinar la responsabilidad del Estado por los daños que ocasiona la actividad de sus agentes en el patrimonio de los administrados. En el caso de la responsabilidad del Estado, la doctrina la ubica en el ámbito del Derecho Público y aplica sus propios lineamientos.

La responsabilidad patrimonial del Estado es un principio fundamental del Estado de Derecho, pues éste, conjuntamente con los principios de legalidad y de colaboración de poderes, conforma el sometimiento del Estado al imperio de la ley.

La actividad de la administración, está presente en las manifestaciones de la vida colectiva, lleva consigo a veces la causa de daños y una constante creación de riesgos, que se deben evitar, con el objeto de que no resulte afectado el patrimonio de los particulares y que la actuación del Estado no quede sujeta a la exoneración.

Es importante considerar la vinculación que existe entre el reconocimiento del Estado como persona jurídica, la acción de los órganos que integran el Estado, la clasificación de los hechos y actos jurídicos que le permiten cumplir con los fines que tiene a su cargo, la evolución de la responsabilidad como forma de garantizar la legalidad y seguridad jurídica del particular frente al Estado, las teorías que fundamentan la responsabilidad del Estado y los elementos que la sustentan.

La base de la responsabilidad del Estado frente a los particulares consiste en que toda lesión patrimonial que se cause al interés privado debe ser reparada, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico.

Nuestro Derecho Positivo Mexicano y particularmente el Derecho Administrativo cuentan con dos pilares que la doctrina especializada ha reconocido: el principio de legalidad y de responsabilidad patrimonial del Estado

La adición del segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna, elevó a rango constitucional la referida garantía de integridad patrimonial de los gobernados frente a los actos administrativos que realiza el Estado en sus tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

El objetivo de este estudio es analizar partiendo del reconocimiento constitucional de la responsabilidad objetiva y directa del Estado Mexicano, (premisa mayor) en lo que respecta a los actos emitidos por los órganos administrativos y jurisdiccionales que integran el Poder Judicial de la Federación, en el momento que causen un daño a un particular que no tenga la obligación de soportar (premisa menor) no sólo por actos administrativos irregulares, sino también por los jurisdiccionales derivados del error judicial, pueden ser indemnizados por el Estado, con lo cual se garantizaría una prestación del servicio de impartición de justicia más eficiente.(conclusión)

Ahora bien, para construir el conocimiento, es necesario una serie de caminos o métodos que permitan el desarrollo del análisis, partiendo de una premisa mayor, para conocer una premisa menor y lograr una conclusión comprobada.

Los métodos utilizados para el desarrollo del presente trabajo son:

El método inductivo, considerando una serie de fenómenos o conocimientos particulares para llegar a conclusiones generales

El método deductivo, tomando como fundamento principios,, valores o conocimientos generales que son aplicables para inferir consideraciones y conclusiones particulares.

La complementación de ambos métodos permite construir el conocimiento, desde dos diferentes caminos, uno la abstracción para tener conocimientos generales en tiempo y en espacio, y otro, en relación a cada particularidad, que permite la construcción de postulados.

Ahora bien, el método comparativo utilizado, implica el estudio del derecho comparado, analizando diversos sistemas jurídicos nacionales y extranjeros considerando sus semejanzas y sus diferencias.

Asimismo, se atendió al método histórico, para comprender la evolución de las instituciones y normas y así comprender las regulaciones presentes.

El desarrollo y construcción del conocimiento relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado se desarrollo en los siguientes capítulos

En el primer capítulo se parte del fundamento racional de la responsabilidad, distinguiendo la jurídica y la moral, hasta llegar al concepto genérico y de ahí comprender el origen de la responsabilidad civil y penal, considerando su evolución histórica y las diversas teorías que las sustentaron.

En el segundo, se analiza la persona jurídica Estado y la actuación de sus órganos frente a los particulares, la naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado; las fases de la responsabilidad del Estado (la primera basada en la irresponsabilidad, la segunda, en la responsabilidad del funcionario; la tercera derivada de la responsabilidad civil del Estado.; y la cuarta considera la responsabilidad patrimonial del mismo). Asimismo, se estudia además de la responsabilidad administrativa del Poder Ejecutivo, las relativas al Estado Legislador y el Estado-Juez.

En el tercero, se exponen los diversos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, administrativa, penal, política, civil y constitucional. Asimismo, como complemento de ese sistema de responsabilidad se llega al objetivo del estudio, consistente en los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En el cuarto se estudia la evolución histórica de la legislación en el sistema jurídico mexicano: Código Civil, Ley de Depuración de Créditos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta llegar a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En el quinto se considera el medular de la presente investigación, se reflexiona sobre la responsabilidad patrimonial del Poder Judicial de la Federación, partiendo de la función jurisdiccional desde el punto de vista formal y material, la función jurisdiccional y la función administrativa; el Código de Ética, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, los presupuestos del error judicial y la responsabilidad del Poder Judicial de la Federación por acto administrativo.

En el último se hace un análisis comparativo de diversas legislaciones en las que también se regula la responsabilidad patrimonial del Estado Juez.

CAPITULO I

CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

1. La Responsabilidad y su fundamento racional

Toda manifestación de la actividad humana trae consigo el problema de la responsabilidad. Eso tal vez dificulte el problema de fijar su concepto, el cual varía tanto como los aspectos que puede abarcar conforme a las teorías filosófico jurídicas.

La responsabilidad se puede considerar como: “reflejo individual, psicológico del hecho exterior, social, objetivo”. De las relaciones de responsabilidad, la investigación científica llega al concepto de personalidad. En efecto, no se conciben ni la sanción, ni la indemnización, ni la recompensa, sin el individuo que las deba recibir como su punto de aplicación, o sea, el sujeto pasivo, o paciente”.⁽¹⁾

Más aproximada a una definición de responsabilidad es la idea de obligación. La palabra contiene la raíz latina **spondeo**, fórmula conocida, por la cual se ligaba solemnemente el deudor en los contratos verbales del derecho romano. Por tanto los vocablos **responsable, responsabilidad y los demás relacionados**, expresan una idea de equivalencia, de contraprestación, de correspondencia. Es posible, fijar una noción, sin duda imperfecta, de responsabilidad, en el sentido de repercusión obligacional de la actividad del hombre. Como ésta varia, es lógico concluir que son también innumerables las especies de responsabilidad, conforme el campo en que se presenta el problema en la moral, en las relaciones jurídicas, de Derecho Público o Privado. La responsabilidad no es un fenómeno exclusivo de la vida jurídica, sino se liga a diversos aspectos de la vida social.

⁽¹⁾ Pontes de Miranda y Paulo la Cerda. *Derecho de las Obligaciones*, Revista Forense, Serie A. No. 4, noviembre de 1957, Río de Janeiro Brasil, p. 7.

En la doctrina se estima que la noción de responsabilidad, implica un “término complementario de una noción previa más profunda como es la del deber u obligación”.⁽²⁾ La responsabilidad es, por lo tanto, resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento, frente a ese deber u obligación. Si actúa en la forma indicada por cánones, no hay problema, porque resultaría superfluo, el indagar acerca de la responsabilidad. Sin duda podría considerarse que continúa el agente siendo responsable por el proceder, pero la investigación de ese hecho no implica necesariamente una obligación accesoria a ese proceder, que se traduzca en sanción o reposición, precisamente porque cumplió adecuadamente su obligación.

Lo importante cuando se analiza el tema de la responsabilidad, es profundizar el problema en la fase de la violación de la norma u obligación establecida a cargo del agente.

Marton considera que la responsabilidad es: “...la situación de quien habiendo violado una norma cualquiera se ve expuesto a las consecuencias desagradables emergentes de esa violación, traducidas en medidas que la autoridad encargada de velar por la observación del precepto le imponga providencias que pueden, o no estar previstas”.⁽³⁾

La responsabilidad excepcionalmente, surge también en casos en que el agente no responde, o por imposibilidad de discernir, o porque no es siquiera admitido a responder para justificarse”.⁽⁴⁾

2. Responsabilidad jurídica, responsabilidad moral

⁽²⁾ De Aguilar Días, José. *Tratado de la Responsabilidad Civil*. Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, 1957, p. 10.

⁽³⁾ Marton G. este autor es citado por ¹⁾ De Aguilar Días, José. *Tratado de la Responsabilidad Civil*. Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, 1957, ob. cit, p.11.

⁽⁴⁾ Marton G. considera que el término de la responsabilidad es, en esencia el equivalente de lo que la doctrina de Derecho Administrativo identifica como la ejecución indirecta de la obligación, es decir el cumplimiento por convicción propia de una obligación y en el caso de que no se cumpla como un deber por sí solo, se puede hacer uso de vías alternas para cumplir con aquella.

La responsabilidad puede resultar de la violación simultánea, de las normas tanto morales como jurídicas, esto es, el hecho en que se concreta la infracción participa de carácter múltiple, pudiendo ser por ejemplo, prohibido por la ley moral, religiosa, consuetudinaria o por el Derecho. El dominio de la moral a veces es mucho más amplio que el del Derecho, escapando a éste muchos problemas subordinados a aquélla, porque la finalidad de la regla jurídica se agota con mantener la paz social, y ésta sólo es afectada cuando la violación se traduce en detrimento patrimonial.

De ahí, resulta que no se trata de la responsabilidad jurídica mientras no haya un perjuicio de esa naturaleza y en ese factor radica la distinción con la responsabilidad moral.

El hombre se siente moralmente responsable ante un ser supremo o ante su conciencia, conforme sea, o no un creyente. Para establecer si hay, o no, responsabilidad moral, basta con indagar el estado del alma del agente, si así se estima que existe una mala acción, entonces no se puede negar la responsabilidad moral.⁽⁵⁾

La función del Derecho es hacer prevalecer el orden y asegurar la libertad individual y armonía de relaciones entre los hombres. Por lo tanto, el Derecho así como otras materias, no puede dejar de ser expresión de los principios definidos por la moral.

La responsabilidad penal presupone una afectación social, determinada por la violación de la norma penal. Para que exista responsabilidad penal, es necesario que el pensamiento exceda del plano abstracto hacia la norma jurídica que establece las situaciones que originan la responsabilidad atendiendo al principio "*nulla pena sine lege*".

⁽⁵⁾ No puede considerarse el fuero moral como puramente interno y el fuero jurídico como externo, las reglas morales no son exclusivamente internas, sino que las mismas tienen una expresión externa ya que, forman parte de la conducta de una sociedad determinada.

Esta acción represiva, toma en cuenta el daño individual y el daño social, y para supuestamente restaurar este último, aísla al responsable, además, se exige la investigación de la culpabilidad del agente o el establecimiento de la antisociabilidad de su conducta.

Ahora bien, no es posible negar, a menos que aislando, contra la razón, al hombre de la sociedad a que pertenece, que el daño infringido a aquél repercute en la colectividad, esto es como un reflejo que experimenta, cuando es herido uno de sus miembros, sea desde el punto de vista físico, o del orden patrimonial.

3. Concepto

Algunos tratadistas han delimitado el concepto de responsabilidad en los siguientes términos:

El Diccionario de la Lengua Española, contiene el siguiente concepto: “Responder (del latín *respondere*. Estar uno obligado u obligarse a la pena y resarcimiento correspondiente al daño causado o a la culpa cometida”. Responsabilidad. Calidad de responsable./Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa, o de otra causa legal./ Cargo u obligación moral que resulta para uno del doble yerro en cosa o asunto determinado,/ Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.⁽⁶⁾

Rolando Tamayo Salmorán considera: “El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que: responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo la noción de responsabilidad no es exclusiva

⁽⁶⁾ *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española*. Vigésimo Primera Edición, voces: responder, responsabilidad y responsable, Madrid España, 1992, p. 1784.

del discurso jurídico, el término responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso”.⁽⁷⁾

Para determinar el significado de: “responsabilidad” es necesario hacer alusión a aquéllos usos de responsabilidad que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad. Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva por el contrario, no le importa la culpa del autor, hasta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado como responsable (esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad en los accidentes de trabajo”).

Para H. Kelsen; un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado”. En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo).⁽⁸⁾

El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. Las personas tienen la obligación de no dañar, por lo tanto es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

4. Responsabilidad Civil y Penal

⁽⁷⁾ Tamayo y Salmorán, Rolando. voz: *responsabilidad* *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Autónoma de México y Porrúa, Cuarta Edición, México, 1985, pp. 2824-2826.

⁽⁸⁾ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. México, UNAM, 3ª. Edición, 1963, p. 245.

La sanción o la reparación del daño tienen como efecto primordial la restauración del orden social, la sociedad tomó a su cargo aquello que le afecta directamente y deja al particular la acción para restablecer a costa del agente activo el “*status*” anterior a la ofensa. Restablecida la víctima en la situación anterior, está restablecido el equilibrio perturbado.

Así, ciertos hechos ponen en acción solamente el mecanismo resarcitorio de la responsabilidad civil; otros ponen en movimiento el sistema represivo de la responsabilidad penal.

El mismo fundamento de la responsabilidad civil y la responsabilidad penal, es el daño causado, la primera a la persona en lo individual y la segunda a la persona y a la sociedad. Las condiciones en que surgen son las que son diferentes, porque una es más exigente que la otra en cuanto al perfeccionamiento de los requisitos que deben coincidir para hacerse efectivas. Tratándose de la pena, se atiende al principio “*nulla pena sine lege*”, ante la cual sólo surge la responsabilidad penal cuando es violada la norma comprendida en la ley, mientras que la responsabilidad civil emerge del simple hecho del perjuicio, que viola también el equilibrio social. La responsabilidad civil reintegra al perjudicado en la situación patrimonial anterior, la sanción penal tiene como finalidad restituir al orden social al estado anterior a la perturbación.

Filadelfo Acevedo acepta esa diferenciación y considera la prevalencia de los intereses lesionados, acentuada por el principio de la fijación estricta de las figuras de delito, previamente establecidas. La diferencia práctica reside aún en el escrúpulo mayor que tienen los jueces en aplicar una pena aunque sea leve.⁽⁹⁾

5. Evolución de la responsabilidad civil

⁽⁹⁾ Acevedo, Filadelfo. *Revista Forense*, Vol. 9, Río de Janeiro Brasil 1957, p. 367.

Sería difícil profundizar sobre la responsabilidad civil sin analizar su evolución, lo cual permite una mejor comprensión de la misma.

Los estadios en que se desenvuelve esta evolución muestran que la reparación del daño es inspirada, ante todo en la preocupación de la armonía y equilibrio que orienta al Derecho.

El instituto de la responsabilidad civil es esencialmente dinámico, tiene que adaptarse en la misma proporción en que evolucione la civilización, debe ofrecer en cualquier época, el medio o procedimiento por el cual, frente a nuevas técnicas, nuevos géneros de actividad asegure la finalidad de restablecer el equilibrio deshecho a causa del daño, considerado en función de las condiciones sociales entonces vigentes.

a) **Era primitiva.** En la era primitiva y al inicio de las grandes civilizaciones, el daño escapaba al ámbito del Derecho, dominaba entonces la venganza privada “forma primitiva, salvaje tal vez, pero humana, de la reacción espontánea y natural contra el mal sufrido, solución común a todos los pueblos, en sus orígenes, imperaba la reparación del mal por el mal”.⁽¹⁰⁾

Después el uso o la costumbre consagran como regla jurídica “el talión, ojo por ojo, diente por diente”. Posteriormente, la autoridad instituida interviene para declarar cuándo y en qué condiciones la víctima tiene el derecho de reclamar la reparación del daño.

A ese período sucede el de la composición, se atenúan las susceptibilidades del hombre primitivo. El perjudicado se da cuenta de que es más conveniente que ejercitar la ley del talión, cuyo efecto es el de duplicar el daño ya que en lugar de ser uno el lesionado serían dos. La composición se realiza con el autor de la ofensa, quien repara el daño mediante la imposición de la pena, mediante lo cual el ofensor adquiere derecho al perdón del ofendido, ahí la venganza es

⁽¹⁰⁾ Borja Martínez, Manuel. *La responsabilidad civil*. Praxis No. 60 INAP, México 1984, p. 115.

sustituida por la composición a criterio de la víctima, pero subsiste como el fundamento o forma de reintegración del daño sufrido.

Al generalizarse la composición, el legislador prohíbe a la víctima, de ahí en adelante, hacerse justicia por mano propia, obligándola a aceptar la composición fijada por la autoridad. Sin embargo existían problemas para cuantificar ciertos daños, como el moral por ejemplo, que en la mayoría de los casos era determinado en forma simbólica.

Cuando asumió la dirección de la composición de los pleitos o conflictos, la autoridad comenzó también a castigar, sustituyéndose al particular en la atribución de herir al causante del daño, evolucionó así, de la justicia punitiva exclusiva, reservada a los ataques dirigidos directamente contra ella, hacia la justicia distributiva, dándose cuenta que la sociedad también se veía afectada por ciertas lesiones a un particular, ya que se perturbaba el orden que se empeñaba en mantener, de ahí resultó la diferencia entre los ilícitos privados (ofensas sólo a particulares) y los ilícitos públicos (ofensas más graves, de carácter perturbador del orden).

Poco a poco fue conformándose la concepción de responsabilidad. El Estado asumió la función de castigar y cuando la acción represiva pasó a éste, surgió la acción de indemnización. La responsabilidad civil tomó lugar al lado de la responsabilidad penal.

b) **Teoría Romana.** En la Ley de las Siete Partidas, varios textos revelan la influencia romana, que contemplan casos de responsabilidad civil, entre ellos uno de responsabilidad de terceros por personas “que no puedan ser acusadas de ningún yerro” a saber los parientes de las personas privadas de discernimiento cuando no los hicieren guardar “de guisa que no puedan *fazer mal a otro*”.⁽¹¹⁾

⁽¹¹⁾ Cfr. De Aguilar Días J, *Tratado de la Responsabilidad Civil.*, Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, ob. cit. p. 40.

La acción que asistía solamente al propietario de la cosa destruida o deteriorada, cuando era ciudadano fue gracias a aquella influencia, ampliada sucesivamente a los titulares de otros derechos reales y a los peregrinos. Los casos de aplicación pronto pasaron por extensión a las heridas inferidas a hombres libres y a cualquier daño irrogado a las cosas en general, comprendiendo los inmuebles.

Entre los romanos las acciones de resarcimiento del daño fueron varias entre las que destacan:

- 1) Acciones *pretorias*. Para pedir indemnizaciones resarcitorias estimatorias.
- 2) Acción *metus causa*. Se conoció con el tiempo con el nombre de “fórmula octaviana” y se creó por el pretor Octavio, correspondió a una acción personal que podía ejecutarse no solamente en contra del sujeto agente de la conducta delictual, sino también contra toda persona que se hubiere aprovechado de dichas circunstancias aún de buena fe.
En este caso se debía ordenar a la persona demandada que resultara condenada a reparar el perjuicio causado con el comportamiento injusto.
- 3) Acción de repetición: Estaba consagrada en los tiempos de la República en procurar obtener de parte de los funcionarios públicos la devolución de lo obtenido como consecuencia del comportamiento incorrecto.
- 4) Acción de Restitución. Es la vía para demandar el objeto hurtado, en ella se busca que el magistrado ordene al sujeto agente de apoderamiento que restituye el objeto materia del ilícito a su dueño.
- 5) *Actio y bonorum raptorum*. Con esta acción se reclama el valor del cuádruplo del valor del perjuicio recibido.⁽¹²⁾

c) **Ley Aquilia**. Es en esta ley donde se esboza, finalmente un principio general regulador de la reparación del daño. Aunque se reconozca que no contenía aún “una regla de conjunto del derecho moderno”, es sin duda la fuente directa de la concepción de la culpa.

⁽¹²⁾ González Navarro, Antonio Luis. *La Responsabilidad Civil en los Sistemas Penales*. Editorial Leyer, Segunda Edición. 2006. Bogotá, Colombia. p. 10.

El contenido de la Ley Aquilia se distribuía en tres capítulos. El primero trataba de la muerte a esclavos o animales, de la especie de los que pastan en rebaños. El segundo regulaba la disposición por parte del adstipulador con perjuicio del acreedor estipulante, la pena irrogaba contra la ilícita disposición practicada por el adstipulador, en relación a un crédito, lo cual revela el hecho de que ya entonces el derecho creditorio era considerado como cosa. El tercero y último capítulo de la Ley Aquilia se ocupaba del “damnum iniuria dation” que tenía el alcance más amplio, comprendiendo las lesiones a esclavos o animales y destrucción de cosas corpóreas”.⁽¹³⁾

La acción que asistía solamente al propietario de la cosa destruida o deteriorada, cuando era ciudadano romano. En la Ley Aquilia se exigían ciertas condiciones para el ejercicio de la acción, se concedió dicha acción, no sólo para el daño corpóreo, exigiendo contacto material entre el autor del daño y la cosa por él dañada, sino también por el daño no corpóreo evolucionando el concepto de daño, por intervención del pretor y de los jurisconsultos.

d) **Teoría Francesa.** En el Código Civil Francés tiene la legislación moderna su modelo e inspiración. La Ley Aquilia no abarcó más que el perjuicio visible, material causado a objetos exteriores, y posteriormente se protege a la víctima también en contra de los daños que, sin producir depreciación material, dan lugar a pérdidas, por impedir ganancias legítimas.

Perfeccionándose poco a poco las ideas romanas, en el Código Civil Francés o Código de Napoleón, la responsabilidad civil se basa en la culpa, esa incipiente definición se insertó en casi todas las legislaciones del mundo, y así mismo fue perfeccionándose la teoría de la responsabilidad objetiva, a través de sus resoluciones jurisprudenciales de los tribunales franceses.⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ Cfr. De Aguilar Díaz J, *Tratado de la Responsabilidad*, Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, ob. cit. pp. 35-36.

⁽¹⁴⁾ Cfr. González Navarro, Antonio Luis, *La Responsabilidad Civil en los Sistemas Penales*, Segunda Edición, 2006. Bogotá, Colombia, ob. cit. p. 11

e) **Teoría Alemana.** En su concepción, nadie es responsable sino cuando procede con culpa, que emerge siempre que violan obligaciones contractuales o legales, ya sea en forma consciente o inconsciente.

La aplicación del sistema alemán, tiene la dificultad respecto de la prueba de la culpa, además que no se resuelve el problema de la responsabilidad por hecho ajeno.⁽¹⁵⁾

6. Teorías sobre la responsabilidad resarcitoria

El criterio de restablecer el equilibrio económico-jurídico alterado por el daño es la causa generadora de la responsabilidad civil. Con base en dicho criterio lo que preocupa es quién debe soportar el daño. La culpa y el riesgo no son más que criterios frecuentes, que tienen interés de paz social.

6.1 Teoría de la Culpa

Esta teoría se basa en el presupuesto de: “sin culpa ninguna reparación”, para Mazeaud la noción de culpa fue precaria en el derecho romano, en donde no llegó a ser establecida como principio general o fundamento de la responsabilidad, lo cual no excluye que ahí fue donde tuvo su origen, “La concepción del derecho Justiniano era ya la culpa subjetiva: representaba un progreso en relación a la Ley Aquilia, pero sería arriesgado identificarla con la moderna noción de dicha institución, no obstante constituir el origen común de las legislaciones actuales fundadas en la culpa”.⁽¹⁶⁾

Sobre la noción incipiente recogida del derecho romano en el Código Civil Francés se consideró el problema de la responsabilidad bajo el doble aspecto de la inexecución de los contratos y de las obligaciones establecidas sin convención, es decir delitos y cuasidelitos. Esto quiere decir que es necesaria la

⁽¹⁵⁾ Ibidem. p.12.

⁽¹⁶⁾ Mazeaud, Henri y León. *Tratado Teórico Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual.* Tomo I, Volumen I (Traducción de Luis Alcalá Zamora y Castillo). Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1977, p. 42.

culpa para establecer la responsabilidad, sin embargo no era necesario que el autor del daño tuviera voluntad para causar el daño, sino bastaba la imprudencia o negligencia (culpa cuasidelictual).

En el sistema alemán afirma Marton fue el que más fiel permaneció al Derecho Justiniano. En su concepción, nadie es responsable sino cuando procede con culpa, que emerge siempre que se violan obligaciones contractuales o legales. Sea en forma consciente (dolo) o dejando de emplear el cuidado con el cual actúa un buen padre (culpa en abstracto), presentando así una distinción de culpa subjetiva y culpa objetiva.

Con base en dicho sistema tradicional de “la culpa”, existen ciertas dificultades para resolver el problema de la responsabilidad por el hecho de un tercero.

6.2 Teoría de la responsabilidad objetiva o del riesgo.

Surge ante la necesidad de resolver ciertos casos de daños que no pueden ser reparados por el criterio clásico de la culpa. Los problemas de la responsabilidad son tan sólo los de la reparación de las pérdidas. Los daños y la reparación no deben ser apreciados por la medida de la culpabilidad, sino que deben emerger del hecho causante de la lesión de un bien jurídico, a fin de que se mantengan incólumes los intereses en juego, cuyo desequilibrio es manifiesto si nos quedamos dentro de los estrechos límites de una responsabilidad subjetiva.

Los precursores de la teoría del riesgo fueron algunos partidarios de la escuela de Derecho Natural del siglo XVIII, en particular Thomaseus y Heineccius que sustentaban la opinión de que el autor de un daño debe ser responsabilizado independientemente de la existencia de la culpa de su parte.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁷⁾ Cfr, De Aguilar Días J. *Tratado de la Responsabilidad Civil*, Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, 1957 pp. 59-60.

Esta teoría surgió para establecer la responsabilidad de personas privadas de discernimiento y, por lo tanto, incapaces de culpa y se rige bajo ciertos principios.

- A) Principio del interés activo. Para Adolfo Merkel: “quien desenvuelve en un propio interés una actividad cualquiera, debe sufrir las consecuencias provenientes de ella”. Se sostiene que las pérdidas y daños provenientes de los accidentes inevitables en la explotación de una empresa deben ser incluidos en los gastos del negocio.⁽¹⁸⁾

- B) Principio de la prevención.- Inspirado en la dificultad de la prueba de la responsabilidad y en la insuficiencia de las reglas procesales establecidas en el sentido de favorecerla, consiste en no admitir la liberación de las personas a quien se atribuye la responsabilidad, es en realidad, resultado de una causa exterior y extraña a su actividad, e imposible de ser impedido por ella.

- C) Principio de equidad o del interés preponderante.- El mecanismo de la responsabilidad funcionaría conforme la situación de las partes interesadas. Si la persona que causa el daño es económicamente fuerte, se amplía el campo en que se encuadra la responsabilidad, y si el dañado es de escasos recursos, en la situación opuesta se restringe y hasta se excluye, la acción de indemnización, cuando el autor del daño haya actuado sin malicia o culpa grave.

- D) Principio de la reparación del daño.- Este sistema se traduce en el seguro del accidente, no interesa el origen del daño, sino lo importante es la reparación del mismo.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁸⁾ Ibidem. pp. 65-66.

⁽¹⁹⁾ En la legislación francesa se regulaba el riesgo profesional, sin embargo quedaban fuera de su aplicación los accidentes ocurridos en el trabajo o causados a terceros por máquinas o instrumentos industriales. El empleado de una fábrica encargado de cuidar un horno en donde se procesaba la fabricación de un producto, estaba junto a dicho instrumento cuando le explotó y le causó la ceguera. Aplicando dicha teoría, se consideró que el horno causante del daño, se encontraba bajo el resguardo de la compañía y por ello era responsable. en cuanto al hecho decidió que había culpa de la compañía y que, de derecho no había necesidad de probarla, porque se presupone, una vez demostrado que el horno estaba bajo su guarda.

El carácter cada vez más peligroso de la vida contemporánea, considerando el uso del automóvil, del avión, de la mecanización universal, no puede lógicamente, dar una idea de seguridad material, por lo que si bien no podemos estar cubiertos totalmente de los riesgos, debemos tener por lo menos la seguridad de que no se sufrirán impunemente las consecuencias de la actividad ajena, sino que se debe responder por el daño causado.

La teoría objetiva, se ha impuesto ampliamente en algunos terrenos, como en los accidentes de trabajo, en los transportes ferroviarios, en el transporte de pasajeros en los autobuses, los accidentes de los aviones, entre otros.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD Y EL ESTADO

1. La persona jurídica Estado y la actuación de sus órganos frente a los particulares

El Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda, para encuadrar su actuación y limitar la acción del gobernado, el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presenten dentro del amplio Pacto Social.

El sometimiento del Estado al Derecho es consecuencia de su reconocimiento como persona jurídica colectiva. Es así como la persona Estado y quienes lo conforman están sujetos a lo dispuesto por los ordenamientos del sistema legal; la realidad de la persona jurídica colectiva Estado está sujeta al Derecho y su reconocimiento sustentado en la realidad que representan: el conjunto de seres humanos que se unen y se asientan de manera permanente en un territorio para alcanzar fines en común.

Para Miguel Villoro Toranzo, como los demás conceptos jurídicos fundamentales, el concepto jurídico de “persona” está en función de la posición filosófica que se acepte de la noción del Derecho.⁽²⁰⁾

El autor considera que las corrientes que estudian los conceptos de “Derecho” y de “persona”, básicamente son dos: 1) Empirismo jurídico. En el cual se sostiene que el verdadero Derecho es aquel que reconoce las realidades que conocemos por la experiencia, conforme a la historia, la sociología y la economía. 2) Racionalismo jurídico, en el cual se considera que las normas se constituyen conforme a un sistema de categorías racionales y de esquemas

⁽²⁰⁾ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 399.

jurídicos. Cada una de estas posturas estudia diversos aspectos del Derecho, caracterizado por ser resultado de un proceso en el que se combinan los datos conocidos por la experiencia, los criterios valorativos y su racionalización en la elaboración de las leyes.

Villoro Toranzo se inclina por una postura ecléctica al considerar que no es justificada una separación tajante entre esos aspectos, puesto que ambas concepciones pueden ocupar su debido lugar dentro de una definición de Derecho lo bastante abierta para que dé espacio a los diferentes planteamientos surgidos en este tema”, por lo que propone la siguiente definición de Derecho: “es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica”.⁽²¹⁾

Los conceptos de persona y de Derecho están íntimamente relacionados, bajo la perspectiva de que la realidad es la base sobre la cual se da la construcción racional de los esquemas jurídicos; es decir que la realidad natural o social, el conocimiento de la realidad y su valoración deben corresponder a los esquemas jurídicos contenidos en las leyes; su construcción es el resultado de varias operaciones, mediante las cuales se conoce la realidad, para ser valorada y racionalizada en esquemas. Es así como, en el seno de los propios órganos estatales mediante un proceso formal (proceso legislativo) se traducen en palabras y oraciones los datos del mundo real y se vinculan los supuestos con las consecuencias jurídicas.

En ese sentido, los conceptos de Derecho y persona jurídica, también deben interrelacionarse con el de Estado (al ser éste último una persona jurídica colectiva); a este respecto Andrés Serra Rojas señala que: “es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población-elemento humano o grupo social sedentario permanente y unificado, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder

⁽²¹⁾ Ibidem. p. 418.

público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.⁽²²⁾

Es así que la organización estatal surge por el conjunto de seres humanos que se unen para alcanzar fines en común (e incluso, como se aprecia en la definición citada el Estado se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo), ya que el Estado está sustentado en la realidad por esta razón es objeto de la regulación del derecho que lo reconoce como persona jurídica colectiva (centro de imputación), lo cual adquiere una enorme importancia si se toma en cuenta que los órganos encargados del ejercicio del poder público, son instrumentos instituidos en beneficio de los seres humanos y su actuación está sometida al Derecho.

Los órganos del Estado no pueden ser la excepción en el cumplimiento de la ley, por la importancia de las actividades que tienen a su cargo, el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva permite que el contenido de las normas se vinculen respecto de las facultades y deberes en las relaciones que surgen entre éstos, y los particulares, de ahí el valor del principio que dice: “nadie por encima de la ley”, esto es resultado de un sinuoso camino de luchas sociales para sujetar el ejercicio del poder público a la realización de los fines de la organización estatal, mediante el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho, como una forma permanente de alcanzar una controversia social armónica adecuada.

Por eso, cuando una persona individual o colectiva privada o pública, deja de cumplir con la ley rompe con los más elementales principios de convivencia y de mejoramiento social, sin embargo, en nuestro régimen, aún cuando el común de las personas reconocen la importancia de la ley en la práctica a veces se busca la forma de no cumplirla, o en el peor de los casos se le ignora. Por lo tanto es importante considerar una conciencia real de respeto por la ley como forma de convivencia. Esto mismo se refleja en la constante violación a las normas jurídicas por parte de los órganos encargados de velar por su

⁽²²⁾ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Quinta Edición México, 1981, pp. 58-62.

cumplimiento, lo cual genera que exista una constante violación al Estado de Derecho.

Comprendiendo la interrelación entre los conceptos de persona jurídica, Derecho y Estado, ahora es necesario establecer lo que se entiende por persona jurídica: “Es todo ente capaz de tener facultades y deberes”⁽²³⁾ o el ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones”,⁽²⁴⁾ estas definiciones nos llevan a concluir que la persona jurídica, en un sentido amplio es el ser o ente individual o colectivo, cuya conducta o actuación, es objeto de la regulación de las normas legales que lo colocan como el centro de imputación al que se dirigen derechos y obligaciones.

Con base en lo anterior, podemos apreciar que el concepto de persona jurídica comprende las siguientes categorías:

- A) **Persona jurídica individual.** Cuando se alude a la persona jurídica individual, se hace referencia a “los hombres, en cuanto a sujetos de derecho, de acuerdo con la concepción tradicional, el ser humano (individual) por el simple hecho de serlo, posee personalidad jurídica, si bien bajo ciertas limitaciones impuestas por la ley (edad, uso de razón, sexo masculino para el ejercicio de algunas facultades legales, etc.).
- B) **Persona jurídica colectiva.** Para entender esta categoría hay que hacer notar que “la persona colectiva” no es una realidad sustancial sino accidental, es decir, que depende en su existencia de otras realidades que son las personas individuales. La persona colectiva depende por entero de la libertad de sus componentes, que se asocian movidos por un fin común.⁽²⁵⁾

⁽²³⁾ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Derecho*, Editorial Porrúa, 56 Ed., México, 2004, p. 273.

⁽²⁴⁾ Fernández Ruiz, Jorge, *Personas Jurídicas de Derecho Público en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997, p. 467.

⁽²⁵⁾ Cfr. Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estado de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, ob. cit. pp. 426-427.

En esas circunstancias, la persona jurídica colectiva Estado, comparte los rasgos esenciales de las personas jurídicas en general y tiene características propias en relación al común de las personas jurídicas colectivas, ya que es la forma de organización humana más compleja que hay, y su existencia tiene como fin esencial la convivencia social a través de la realización del bien común, donde los seres humanos son guiados por el poder público como núcleo del esfuerzo colectivo.

El ejercicio del poder público en el Estado moderno y contemporáneo está integrado por distintos órganos de gobierno, los cuales están regulados por el conjunto de normas que integran el sistema legal con funciones específicas dirigidas a realizar el bien común, en ese entendido los fines son el elemento estructural de toda persona colectiva (incluyendo el Estado) y tienen dos consecuencias, va a determinar la organización del ente social y va a servir de estímulo a las conductas de sus miembros”, por esa razón la estructura del Estado responde a la necesidad de realizar el bien común, mediante diversos órganos especializados.

En el caso de la persona jurídica colectiva Estado, el término de capacidad, es substituido en la doctrina por el de competencia, pues es importante distinguir entre el término capacidad que normalmente se emplea cuando se refiere a las facultades de los particulares, pero tratándose de funcionarios u órganos del Estado, tal atribución recibe el nombre de competencia. El que un órgano tenga competencia significa que se encuentra facultado para realizar los actos que el ordenamiento jurídico le confiere.

Gabino Fraga, al tratar el tema de la personalidad del Estado, señala que existen dos teorías: una que la niega y otra que la afirma, respecto a esta última, establece que hay varias tendencias, unas que suponen una doble personalidad del Estado, otras que siendo única la personalidad, la misma se manifiesta por dos voluntades, y finalmente las que sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el

ejercicio del poder público, pues en este aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones. ⁽²⁶⁾

Por su parte Agustín Gordillo, argumenta que el Estado tiene una sola personalidad ya que: "...la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida o multiplique del mismo modo que un industrial está sujeto en el derecho comercial en sus transacciones y el derecho de trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida en que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una quintuple personalidad, comercial, laboral, civil, administrativa y penal. Ello sería absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola, en todos los casos y ello también es válido para el Estado". ⁽²⁷⁾

Felipe Tena Ramírez, sostiene respecto a la teoría de la doble personalidad que no es aplicable en nuestro régimen debido a que: "...los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos, en un mecanismo interno, porque la autorización está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales sólo tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuye la Constitución". ⁽²⁸⁾

La realización del bien común, por parte de los órganos públicos que dan vida a la actuación de la persona jurídica colectiva Estado, está sometida a los principios del Estado de Derecho, toda vez que en nuestro régimen legal la persona jurídica Estado, conforme a los artículos 39, 40 y 41, es instituida por voluntad del pueblo para su beneficio; en consecuencia, las actividades del

⁽²⁶⁾ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo* Editorial Porrúa México, 16º. Edición, 1975, p. 120.

⁽²⁷⁾ Gordillo, Agustín. *Teoría General de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 51.

⁽²⁸⁾ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 39 Ed., 2007, p.10.

Poder Público están vinculadas con el conjunto de las normas que integran el régimen legal vigente.

El Estado participa en relaciones que están reguladas por las distintas legislaciones que componen el sistema legal interno, ya que como Rafael de Pina sostiene: “No todas las personas morales comprendidas en el artículo 25 del Código Civil, caen bajo la regulación de las normas del Derecho Privado contenidas en ese ordenamiento, el Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tiene su regulación en las leyes políticas y administrativas; las sociedades mercantiles en la legislación de ese carácter, los sindicatos en las leyes del trabajo; las cooperativas y mutualistas, en la legislación especial dictada al efecto”.⁽²⁹⁾

La actuación de la persona jurídica colectiva Estado se manifiesta en las relaciones que se establecen tanto con los entes que forman la comunidad internacional, como con las personas individuales y colectivas que se susciten en el ámbito interno, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ese contexto afirmamos que la personalidad del Estado se caracteriza por ser única y por manifestarse en ámbitos diversos, tanto en el interior como en el exterior.

Hay que precisar que la persona jurídica Estado se vale de diversos órganos, los cuales son en realidad instrumentos en la realización del bien común, por eso el Estado con relación a sus órganos, es el único con personalidad jurídica. Cuando la ley reconoce una esfera de competencia, no está creando un derecho para el órgano, es simplemente un mandato legal, una obligación jurídica.

Es así, que el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, le da coherencia a la organización estatal, ya que es: “a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción, tanto del Estado en su conjunto,

⁽²⁹⁾ De Pina Vara, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, Editorial Porrúa, 6ª. Edición, 1974, p. 255.

como de numerosas instituciones u organismos públicos, que sean pequeños o grandes círculos de competencia, que se reparten o distribuyen la competencia total del poder Público”.⁽³⁰⁾

De ahí que, mientras los fines del Estado son la justificación de su existencia, el reconocimiento de que es una persona jurídica permite el sometimiento de la actuación del Estado al Derecho, para alcanzar el bien común y con ello, la convivencia y el mejoramiento social, todos estos aspectos nos llevan a concluir que la responsabilidad del Estado que deriva de los daños causados por la Administración Pública, es una consecuencia lógica que deriva del reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva y de la realización de las diversas actividades que tiene a su cargo, por ello es que la reparación de los daños causados a los particulares debe ser asumida de manera directa por el Estado como persona jurídica colectiva sujeta al Derecho.

2. El Estado y los órganos que lo integran

Los órganos del Estado le permiten cumplir con los fines a su cargo y son los instrumentos o medios para concretar la actuación de la persona jurídica colectiva Estado; cada órgano tiene una esfera de competencia específica, de ahí la importancia de abordar los aspectos formales y materiales de la estructura de los órganos que integran el Poder Público.

Un órgano “no constituye una persona diferenciada del mismo Estado, sino que se confunde como parte integrante de él, no tiene, derecho o deberes del ente del cual se desprende, su voluntad no es diferenciable de la voluntad a la cual pertenece”.⁽³¹⁾ Por este motivo, cuando alguno de sus órganos causa daños a los particulares le corresponde asumir al Estado la responsabilidad de repararlos.

⁽³⁰⁾ Cfr, Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Quinta Edición México, Ob. cit. p. 554.

⁽³¹⁾ Cfr, Gordillo, Agustín. *Teoría General de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, ob. cit. pp. 202-203.

El órgano puede ser definido como: “un conjunto de atribuciones o de competencias, que será desempeñado o ejercido por una persona física determinada, la que al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones, o funciones que le han sido conferidas, produce la mencionada imputación”.⁽³²⁾ Las atribuciones como aspecto formal y las personas encargadas de llevar a cabo las actividades que les son encomendadas junto con los recursos que se ponen a su disposición como aspecto material, son los instrumentos en los que se apoya el Estado para enfrentar los complejos problemas sociales.

Es así que el órgano de Estado en su estructura más amplia, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala - una esfera de competencia-, en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama titular del órgano”.

La teoría del órgano surgido en Alemania a fines del siglo XIX para explicar el funcionamiento del Estado en relación a sus órganos, fue elaborada para sustituir la tesis civilista sobre la representación, ya que no es posible se considerara la existencia de dos sujetos separados, uno jurídico y otro físico puesto que ambos integran un solo ente formado por el conjunto de atribuciones y elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, estos componentes son los que le dan existencia y movilidad a los órganos encargados de auxiliar al Estado en sus tareas.

Lo antes expuesto permite apreciar que los órganos que integran el Estado están formados por dos componentes inseparables: las atribuciones legales (objetivo), y el sujeto o titular al que corresponde ejercitarlas (subjetivo), ambos elementos se combinan entre sí, ya que el conjunto de normas y atribuciones sin las personas individuales carece del sentido instrumental que tienen para

⁽³²⁾ Ibidem, p. 201.

llevar a la práctica las actividades del Estado, pues éstas se encuentran sometidas a las facultades y deberes establecidos en las leyes, por ese motivo, bajo la teoría del órgano, la voluntad del funcionario le da existencia y movilidad al órgano público.

Lo anterior encuentra sustento en que el Estado, siendo una persona moral y jurídica, una institución al servicio del bien público temporal no tiene conciencia y voluntad propias, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran. Los actos u omisiones de estas personas, en la medida en que forman parte del Estado, están adscritos formalmente a él, se atribuyen al propio Estado.

Por otra parte, se hace necesario mencionar de manera general los órganos primarios del Estado en los que se deposita el ejercicio del Poder Público, los cuales integran las tres funciones del Gobierno y, de manera específica los que conforman la Administración Pública Federal. Los órganos que componen el Gobierno, de nuestro régimen legal de acuerdo al principio de la separación de funciones, establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo que ese precepto establece son los siguientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el caso del Legislativo, sus facultades están contempladas en los artículos 73, 74 y 76 (elemento objetivo) y su ejercicio se deposita en el Congreso General que se divide en dos Cámaras.

Las facultades del Poder Judicial están previstas en los artículos del 94 al 107, con excepción del 102 y siguientes en la ley Orgánica (elemento objetivo) y su ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral compuesto por una Sala Superior, además, de Salas Regionales, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Como se puede apreciar de las facultades y los deberes del Ejecutivo (elemento objetivo) previstos en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se depositan en un individuo, el Presidente de la República, quien se puede auxiliar de otros servidores públicos (elemento subjetivo) a ese respecto el artículo 90 de la Constitución señala que en el caso del Ejecutivo Federal, para el desempeño de las actividades que tiene a su cargo conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se auxilia con los órganos de la administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado), y de la Administración Pública Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos).

3. Naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado.

En el ámbito jurídico es esencial distinguir entre hechos y actos debido a que, como se ha mencionado en otros apartados, el Derecho tiene como objeto regular la conducta o la actuación de las personas- individuales o colectivas, ya sea que se busque o no un determinado resultado, pues en las leyes se les atribuyen efectos diferenciados, sobre todo cuando la acción u omisión de las personas jurídicas, trae como consecuencia daños y perjuicios a otro.

En el caso de los órganos del Estado, sus actuaciones están limitadas por lo establecido en las normas legales, ya que sólo pueden realizar aquello que de manera expresa señala la ley, sin embargo, en la realidad el desarrollo de sus actividades no sólo se manifiesta a través de actos jurídicos, ya que la amplitud de sus acciones también dan lugar a hechos jurídicos a los que también corresponden consecuencias vinculatorias. Es claro que la “norma jurídica” se elabora para regir conductas humanas, pero sólo en aquellos casos en que el mismo derecho considera que esas conductas deben producir consecuencias jurídicas; hay también, ciertos hechos de la naturaleza que el Derecho, al

relacionarlos con los seres humanos les atribuye ciertas consecuencias jurídicas.⁽³³⁾

Sin embargo, no todas las conductas producen hechos o actos jurídicos, ya que existen hechos o actos cotidianos que resultan intrascendentes para el Derecho y por lo tanto pasan inadvertidas en ese ámbito y que, empero, pueden ser trascendentes en otras materias, lo anterior, resulta evidente en los siguientes ejemplos: los gustos personales, ciertos acontecimientos de la naturaleza, pero lo que nos interesa son los previstos en las normas legales, sobre todo cuando estos se refieren a hechos o actos a los que se vinculan ciertos efectos o consecuencias.

En ese orden de ideas, es interesante el análisis que respecto al hecho jurídico hace el profesor Ernesto Gutiérrez y González, quien lo define en los siguientes términos: “En toda conducta humana o ciertos fenómenos de la naturaleza que el derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas”⁽³⁴⁾. El autor citado establece que de dicho concepto derivan ciertas categorías:

- A) **Acto jurídico**.- Es la conducta del ser humano en que hay una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de Derecho, siempre y cuando una norma jurídica sancione esa manifestación de voluntad y los efectos deseados por el autor. Este se subclasificará en: a) **Unilateral**: Aquél en el que interviene una sola voluntad para su información o varias con idéntico fin (algunos ejemplos son testamentos, la remisión o perdón de una deuda), y b) **Bilateral o plurilateral**.- aquél que por su formación requiere de dos o más voluntades que buscan efectos jurídicos diversos entre sí; corresponde al convenio en sentido amplio, el cual se define como: el acuerdo de dos o más voluntades para crear; modificar, transferir o extinguir derechos y obligaciones, a su vez el convenio se subdivide en: a) **Contrato**.- Es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y

⁽³³⁾ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, 17 Ed. México, 2008, pp. 105-108.

⁽³⁴⁾ *Ibidem*. p.110.

obligaciones; y b) Convenio en estricto sentido.- Es el acuerdo de dos o más voluntades para modificar o extinguir derechos y obligaciones.

B) **Hecho jurídico** en estricto sentido.- Es una manifestación de voluntad que genera efectos de Derecho independientemente de la intención de la voluntad del autor para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincule efectos jurídicos. Puede ser de dos clases: Hecho voluntario o del ser humano.- Es la conducta humana que genera consecuencias jurídicas de manera independiente a la voluntad de su autor para que esas consecuencias se produzcan o no. Este hecho puede ser: hecho voluntario lícito.- Es aquella conducta humana que va de acuerdo con las leyes de orden público o las buenas costumbres y produce efectos de derecho, sin consideración de la voluntad del autor de la conducta como sucede en la gestión de negocios y b) Hecho voluntario ilícito. Es la conducta humana que va en contra de una ley de orden público o las buenas costumbres, donde la voluntad del autor haya querido o no el hecho o sus consecuencias. Pues éstas se generan independientemente de su voluntad, y b) Hecho de la naturaleza. Es el acontecimiento de la naturaleza donde no interviene la voluntad humana, el cual es considerado por el derecho como dato para que se generen ciertas consecuencias jurídicas.

Aun cuando esta clasificación tiene como punto de partida el Derecho Civil, la actuación de los órganos que integran el Estado puede colocarse en cualquiera de sus conceptos de acto o hecho jurídico mencionados.

Recordemos en este punto que conforme a la “teoría del órgano”, los entes públicos se integran por dos elementos, el objetivo y el subjetivo, que en conjunto les dan existencia, de ahí que la actuación de los órganos del Estado y específicamente de la Administración Pública, sólo puede hacer lo que la ley expresamente le permite, y en ese sentido los funcionarios y empleados públicos deben apegarse en forma estricta a la ley; sin embargo, aun en los casos en los que su actuación está apegada a lo dispuesto por las normas

jurídicas, se pueden producir hechos, que afecten a los particulares cuya reparación debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado.

A este respecto, Miguel Villoro Toranzo señala que los hechos jurídicos en un sentido muy general son: “los sucesos temporales y especialmente localizados, que provocan al ocurrir, un cambio en la realidad jurídica existente”⁽³⁵⁾. En efecto, no puede haber realización de un supuesto jurídico, que no tenga por origen, así sea en un pasado remoto, a un hecho jurídico.

1.- Hechos jurídicos destructores del orden social. Son todos aquellos que impidan el funcionamiento del orden jurídico que ocasionen daños y perjuicios a algunos o a alguien:

Estos a su vez pueden ser:

- A) **Naturales.**- Deben su existencia sólo a fuerzas de la naturaleza, sin ninguna intervención de la voluntad e inteligencia de los hombres.
- B) **Involuntarios o cuasidelitos.**- Son aquellos hechos en los que tampoco interviene la voluntad humana, pero que en alguna forma pueden ser imputados a uno o varios hombres, también se les denomina como delitos culposos no intencionales o de imprudencia.
- C) **Voluntarios o delitos.**- Son aquellos que son ejecutados, con discernimiento, intención y libertad, es decir se trata de un hecho por el cual se da una modificación en el mundo exterior, están determinados por la voluntad humana en la búsqueda de un resultado y hay una voluntad consciente dirigida a la ejecución de un hecho delictuoso, como: robo, homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena, etc.

2.- Hecho jurídico del orden social. Son hechos edificadores del orden social todos aquellos hechos que contribuyen de alguna manera al funcionamiento del orden jurídico o que benefician a alguien sin perjudicar indebidamente a nadie.

⁽³⁵⁾ Cfr, Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993 ob. cit. p. 448.

Así de acuerdo con este autor, los hechos naturales pueden ser destructores o constructores del orden social. Sin embargo se debe precisar que hay hechos naturales o humanos a los que podemos calificar como ordinarios o cotidianos, puesto que no contribuyen o alteran el orden social y que en cierta medida son intrascendentes para el Derecho. En el caso, de los hechos naturales que sí afectan el desenvolvimiento social, tenemos aquéllos que ocurren cuando sucede un desastre natural, en éstos las normas jurídicas facultan a ciertos órganos dentro de la Administración Pública para realizar las acciones necesarias para salvaguardar el bien de los afectados y de la población en general, con lo cual se busca remediar las consecuencias naturales a través de ciertos beneficios excepcionales que se presentan por medio de actos jurídicos y materiales.

Los órganos que integran el Estado tienen por objeto la consecución del bien común, de ahí, que dentro de la clasificación de los hechos jurídicos de Villoro, los hechos de los órganos encargados del ejercicio del Poder Público en todos los casos deben estar encaminados a la edificación del orden social, sin embargo, en la práctica se presentan situaciones en las que incluso de manera involuntaria, la actuación de los órganos causa daños a particulares en su patrimonio, es decir, en sus bienes y derechos en su integridad física. En consecuencia, debe responder por ese daño, ya sea restituyendo o indemnizando al afectado.⁽³⁶⁾

Los entes públicos deben actuar apegados a las normas legales y si aún con esto se causa daño a un particular, el Estado debe responder, ya sea restituyendo o indemnizando al afectado, al ser resultado de su actividad normal, de lo contrario se deja en estado de indefensión al particular. En ese sentido, si el Estado responde por el daño causado cuando su actuación está apegada a Derecho, con mayor razón debe responder cuando el daño es causado por el mal funcionamiento de sus actividades o servicios.

⁽³⁶⁾ Ibidem, p. 449.

De acuerdo con Gabino Fraga, las “funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho” y establece que el Estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, imparte enseñanza, está realizando actos materiales.⁽³⁷⁾

Los fines y concreción de los cometidos, primordialmente se manifiestan mediante las funciones que corresponde ejercitar al gobierno, quien con sus actos provoca consecuencias jurídicas y de hecho que inciden en la realidad existente, así como lo demuestran los actos del Poder Legislativo encaminados a crear una ley o cuando el Poder Judicial de la Federación hace una interpretación de alguna disposición constitucional en relación a un caso concreto, o cuando el Ejecutivo emite un reglamento y afecta el orden jurídico existente.

Por otro lado, Jesús Leguina Villa, realiza un análisis de los actos y los hechos jurídicos en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado y las experiencias del régimen legal español y señala que, con la salvedad de las actividades industriales y mercantiles realizadas por entes públicos personificados bajo ciertas formas privadas, “la cláusula general de responsabilidad- por el funcionamiento de los servicios públicos- alcanza a todo tipo de actividades extracontractuales llevadas a cabo por la Administración”. Conforme a este autor, tanto los actos jurídicos normativos o reglamentos administrativos, como los actos jurídicos no normativos y del mismo modo tanto las actividades materiales como las actividades u omisiones de la Administración dan lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.⁽³⁸⁾

⁽³⁷⁾ Cfr, Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa México, 16°. Edición, 1975, ob. cit. p. 30.

⁽³⁸⁾ Leguina Villa, Jesús. *El fundamento de la responsabilidad de la Administración Pública*, Revista Española de Derecho Administrativo No. 0323, España, 1979 p. 327.

En el caso de los daños derivados de los actos normativos o reglamentarios, la acreditación del daño y su consecuente indemnización no resulta fácil, debido que por lo general se trata de ordenamientos que regulan actividades de carácter económico.

Por lo que se refiere a los actos jurídicos singulares, resoluciones o sentencias, en sentido estricto no se ha considerado que la simple anulación no presupone el derecho a la indemnización.

En todas las actividades del Estado es importante que los servidores públicos cumplan eficientemente con sus labores, y aun cuando en forma inmediata el Estado asuma su reparación, ello no impide que con posterioridad se exija al servidor público le restituya lo erogado en la reparación del daño, en los casos en los que su conducta rebase el cumplimiento de las tareas encomendadas, de ahí la importancia de las categorías analizadas, ya que en base a ellas es posible distinguir los actos y los hechos jurídicos atribuibles a la persona Estado de las conductas personales de quienes ocupan cargos o empleos públicos.

4. Evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado y, consecuentemente, la obligación de indemnizar los daños causados por su actividad, ha tenido un largo proceso evolutivo y su aceptación y regulación por la legislación constituye no sólo uno de los más significativos logros del ciudadano frente al poder estatal, sino también, pilar fundamental del Derecho Administrativo y del Estado de Derecho.⁽³⁹⁾

Las fases de desarrollo de la garantía patrimonial de los particulares frente a los daños causados por el poder público pueden distinguirse en: primera etapa de irresponsabilidad absoluta, luego, una segunda fase de imputación exclusiva a los agentes públicos, para admitirse posteriormente, una responsabilidad parcial

⁽³⁹⁾ Bielsa, Rafael. en su obra *Derecho Administrativo*, 6ª. Ed, Buenos Aires, Editorial la Ley, 1968, p.1-7) señala: "...en la evolución de sus funciones- tanto esencialmente jurídicas como económicas y sociales, el Estado origina perjuicios de diversa naturaleza a los administrados (considerados individual o colectivamente) y es la indemnización de esos perjuicios la que genera la responsabilidad del Estado".

del Estado, con la distinción, introducida por la jurisprudencia francesa, entre actos de autoridad y actos de gestión y entre falta personal y falla de servicio, hasta llegar finalmente, a la concepción de una responsabilidad directa del Estado como consecuencia de su actividad dañosa. ⁽⁴⁰⁾

4.1 Primera Fase. El principio de la irresponsabilidad.

En un primer periodo que va desde los orígenes de la humanidad hasta Roma, las escasas nociones jurídicas no permitían concebir la existencia de perjuicios derivados de la actividad estatal. En estos regímenes primitivos el peso del daño debía soportarlo el perjudicado, quien no tenía acción ni contra el causante directo del daño ni contra el soberano. De esta manera, los súbditos veían aniquilados sus derechos, pues imperaba la idea absoluta del poder del príncipe y de su derecho divino.

Por tanto, en las legislaciones de la antigüedad, era imposible la concepción de derechos individuales o privados, el soberano disponía libremente de los bienes de los ciudadanos, no siendo responsable de sus actos sino ante la divinidad, de la que consideraba emanaba su poder.

Más tarde, en Roma, se admitió en ciertos casos la responsabilidad de los funcionarios y se reconocieron algunos derechos del individuo frente al Estado; un ejemplo fue la propiedad quirítana, que no podía ser expropiada sino mediante indemnización. Pero, esto sólo funcionaba en teoría, pues el ciudadano romano carecía de medios eficaces para hacer valer ese derecho ⁽⁴¹⁾

Ante estas situaciones en las que existía una relación contractual entre los particulares y el Estado, el Derecho Romano creó la teoría del Fisco, según la cual el patrimonio público no pertenecía ni al Príncipe ni al Estado, sino a un

⁽⁴⁰⁾ La histórica teoría de la irresponsabilidad absoluta de la Administración Pública se basa en estos tres postulados: a) El de la soberanía del Estado, que niega la igualdad de éste con el súbdito, en cualquier relación, la responsabilidad del primero hacia el súbdito es imposible; b) Representando el Estado el Estado soberano el derecho, no puede aparecer como un infractor del mismo; y c) Los hechos en contra de lo dispuesto por la ley que realicen los servidores públicos, no pueden ser considerados como hechos del Estado, sino deben ser atribuidos personalmente a aquellos en contra de los ciudadanos.

⁽⁴¹⁾ Cfr. Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*, 6ª. Ed, Buenos Aires, Editorial la Ley, 1968, p. 6.

sujeto ideal distinto a ambos llamado Fisco, que aparecía como una persona moral junto al Emperador y a la cual le correspondían ciertos privilegios de Derecho Civil y de procedimiento. Esta noción de Fisco viene a constituir la génesis de la teoría de la doble personalidad del Estado.

En efecto, en esa época se distinguían los bienes del Fisco, utilizados por el Estado para el cumplimiento de sus fines y los bienes privados del Príncipe. El Fisco representaba al Estado en todos los asuntos del Derecho Civil concernientes al patrimonio público, asimilándose a un particular. Es decir, nació una distinción muy importante entre la actividad privada del Estado y los actos de poder.

En resumen, existían en esa época dos personas jurídicas distintas, el Fisco, persona moral de Derecho Civil, aislado del Estado y el Estado propiamente dicho. El primero, actuaba como cualquier particular y sus problemas eran resueltos por los tribunales ordinarios, aplicando las normas del Derecho Común, lo que constituía una ventaja para los ciudadanos, pues tenían la posibilidad de demandar a la autoridad en la persona del Fisco. Por su parte, el Estado no tenía bienes, pero sí *imperium* y por esta razón no podía accionarse en su contra.

La misma situación imperó en el medioevo. El poder está sustentado en el Derecho Divino, la soberanía estaba dispersa, incorporada a la posesión del suelo; reinaba la justicia señorial. De esta manera, el Estado, desintegrado en numerosos feudos, no respondía por ninguna de sus actuaciones y mucho menos respondían los señores, pues estaban amparados en sus inmunidades y en sus enormes privilegios. Si los súbditos sufrían daños en sus bienes o en su persona era considerado como un caso fortuito o de fuerza mayor, por lo que no tenían derecho a reclamar, todo ello como consecuencia de la forma despótica del gobierno y la confusión de la soberanía con el poder y la administración.

A partir del Renacimiento, en el continente europeo desaparece la poliarquía, los gobiernos dispersos se convierten en unidades de poder continuas y organizadas, con un solo ejército permanente, una única y competente jerarquía

de funcionarios y un orden jurídico unitario, que impone a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. Esta concentración de poderes en una unidad política constituye la diferencia fundamental entre el Estado Moderno y el territorio medieval.

Así, el Estado se concibe nuevamente como una unidad política y se prevé que pueda perjudicar a los particulares, lo que diferencia esta época de la primitiva. Sin embargo, sigue rigiendo el principio de la irresponsabilidad, como consecuencia de la concepción político-religiosa de la soberanía, que caracteriza también esta etapa”.

Respecto a esta doctrina según la cual la soberanía es de origen divino, Duguit distingue dos posiciones: la del Derecho Divino sobrenatural y la del Derecho Divino providencial.

Según la primera, Dios ha investido directamente al rey del poder público, ejerciendo así la soberanía, lo que le da derecho sobre sus súbditos. El monarca sólo responde ante Dios por sus actos de gobierno, nunca ante los ciudadanos.

De acuerdo a la segunda posición, Dios es la fuente de todo poder político y las formas políticas son creadas por el hombre; el pueblo inviste del poder a sus gobernantes, pero, como éste tiene origen divino, es inconcebible que su ejercicio pueda ocasionar daños indemnizables.

La supervivencia en Europa, esta última concepción fue recogida en el clásico principio del “*common law*”, según el cual “*The king can do not wrong*” (el rey no se puede equivocar), formulado por los juristas ingleses y extendido por el resto del Continente.

En Inglaterra imperaba, además, del mencionado principio, otro que lo reforzaba, el de la inmunidad judicial de la Corona, según el cual ésta no podía ser llevada ante los tribunales judiciales por los particulares, pues se sostenía la doctrina de “*non suitability*” (no demandable). Este sistema se impuso por un

largo período, aún con el advenimiento del Estado moderno.

En efecto, en 1789, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, si bien es cierto que se proclama que la propiedad es un derecho inviolable; que nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, así lo exija y previa indemnización (bases de la expropiación); sin embargo, nada se menciona sobre los daños distintos a los expropiatorios, por lo que la irresponsabilidad del Estado en esta materia se mantiene.⁽⁴²⁾

Es decir, que ni siquiera la histórica exaltación de los derechos individuales hace variar la posición del Estado respecto a los daños causados a los particulares por su actividad, pues el principal obstáculo que se encontraba para admitir esa responsabilidad seguía siendo la vigencia del principio de que la soberanía tenía origen divino, no obstante el hecho de que el Estado se subrogó en el lugar del Príncipe, que ha sido explicado gráficamente diciendo que lo que se hizo fue “destronar al Rey y coronar al pueblo”, conservándose por tanto las cualidades del poder soberano, todo lo cual se recoge en la famosa frase de Laferrière “lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación”.

De acuerdo con Carlos Jaramillo, el cambio sustancial del modelo absolutista monárquico al Estado de Derecho, se debe a que el hombre deja de ser un súbdito, un objeto en las manos del rey, para pasar a ser un ente dotado de derechos.⁽⁴³⁾

4.2. Segunda fase: Responsabilidad del funcionario:

Como ya se mencionó, desde Roma, la responsabilidad personal de los funcionarios es históricamente la primera en imponerse.

⁽⁴²⁾ De Enterría García Eduardo y Tomás Román Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 1991, p. 351.

⁽⁴³⁾ Jaramillo Delgado, Carlos. *La responsabilidad patrimonial del Estado derivada del Funcionamiento de la Administración de Justicia.*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, Colombia, 2006, p. 26.

En Inglaterra desde el siglo XVI se sostenía que la infalibilidad de la Corona no se transmitía a sus funcionarios, lo que permitía que los particulares pudieran accionar directamente contra los responsables. Es decir, que al lado de la irresponsabilidad del Estado coexiste la responsabilidad directa del funcionario.

En el “common law” regía el axioma según el cual “todo funcionario o empleado es responsable directo de sus actos, sean o no de gestión administrativa”. Según este sistema, el Estado es una entidad abstracta creada para satisfacer el interés general, pero como esa entidad no podía actuar por sí misma sino por medio de sus empleados, éstos debían responder por los daños ocasionados; se entendía que los funcionarios eran mandatarios del Estado y cualquier hecho que generara responsabilidad era considerado una extralimitación del mandato”.

Aunado a ello, existía la circunstancia de la imposibilidad de aplicación directa del Derecho común a la Administración, dada la exigencia de una conducta culposa o negligente que en ningún caso podía alcanzar al Estado, puesto que la ley no autorizaba a los funcionarios para actuar de esa manera; por tanto, si éstos actuaban incorrectamente debían responder por los daños.

Mas aún, la irresponsabilidad del Estado superaba la posibilidad de aplicación de las normas que fundamentaban la responsabilidad de las personas morales de Derecho Privado en lo concerniente a la selección o vigilancia de sus empleados, culpa “*in eligendo*” o culpa “*in vigilando*”, ya que se sostenía que el sistema de selección y organización de los mismos era legal y objetivo, lo que excluía cualquier indicio de culpa.

Esta situación, se mantuvo en la medida en que la Administración adoptó conductas abstencionistas y las cuantías de los daños podían ser cubiertas por el patrimonio de los funcionarios, pero al aumentar la actividad del Estado y disminuir la capacidad de cobertura de sus agentes, en Inglaterra se utilizó el sistema del acusado nombrado, según el cual la Administración designaba al funcionario contra quien debía accionarse, respaldándolo económicamente.

En 1947, el sistema inglés basado en el principio “*the king can do not wrong*” sufrió una notable modificación con la sanción de la *Crown Procceding Act*, según la cual, en líneas generales, se reconoce la responsabilidad extracontractual de la Corona, asimilándola a una persona común a los efectos de responsabilizarla, por ejemplo, por las faltas cometidas por sus funcionarios y el incumplimiento de sus deberes de empleador, aunque con importantes limitaciones.⁽⁴⁴⁾

Una evolución similar a la inglesa tuvo lugar en los Estados Unidos, donde en principio la responsabilidad recaía sólo sobre los funcionarios, hasta que una ley denominada “*Federal Court Claims Act.*”, dictada en 1946, consagró que los particulares tenían derecho a accionar contra el Estado para reclamar los daños y perjuicios provenientes de la actividad pública, aunque también con muchas excepciones. Se reconoce la responsabilidad del Estado como una responsabilidad por hecho de otro, sólo para aquellos casos en que media una actuación culposa de los funcionarios autores del daño, la cual es apreciada según las reglas del Derecho común”.⁽⁴⁵⁾

En Francia también, se admitió en primer término la responsabilidad del funcionario. Así, el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre estipulaba que “La sociedad tiene el derecho de exigirle cuentas a todo agente de su administración, “texto éste que fue repetido en sucesivas normas fundamentales (artículo 24 de la Declaración de 1793, 22 de la Declaración del Año Tercero, 69 de la Carta 1830 y 68 de la Constitución de 1848)”.⁽⁴⁶⁾

En principio tuvo poca aplicación dadas sus limitaciones: en cuanto al contenido, porque el funcionario sólo respondía en caso de culpa grave o dolo,

⁽⁴⁴⁾ Hoyos Duque ,Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Themis, Bogotá, Colombia, 1984, p. 6, señala que: “desde esta perspectiva, el Estado no puede actuar ilícitamente. Los actos que aparecían como tales tenían el carácter de personales, exclusivos de sus agentes y administradores, y de ninguna manera se imputaban a la persona moral, diferente de aquéllos y concebida únicamente para la realización de actos conforme a derecho, y no ilícitas.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. De Enterría García Eduardo y Tomás Román Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 1991, ob. cit. p. 353.

⁽⁴⁶⁾ Ibidem. p. 354.

quedando excluidos los daños causados en cumplimiento de órdenes superiores o por simple negligencia y, respecto al procedimiento, porque se requería la previa autorización de la Administración para accionar contra los funcionarios.

En esta línea fue redactado el artículo 75 de la Constitución francesa del año VIII (13 de diciembre de 1799), que consagraba la garantía de que los funcionarios podían ser demandados por los daños causados con ocasión de sus funciones, para lo cual era necesario que el Consejo de Estado autorizara previamente el ejercicio de la acción, a menos que se tratase de una falta personal, ajena a su cargo.

El texto de dicho artículo fue el siguiente: “Los agentes del gobierno, distintos de los Ministros, pueden ser perseguidos por actos relativos a su función en virtud de una decisión del Consejo de Estado”.

Esta disposición en principio sólo fue dictada para cubrir la responsabilidad penal del funcionario, extendiéndose posteriormente, en la práctica a las acciones de responsabilidad civil. Sin embargo, los gobiernos limitaron en extremo la concesión de la autorización previa, lo que trajo como consecuencia que muchos funcionarios quedaran impunes. Por otra parte, las ventajas del sistema consistían en la posibilidad de demandar directamente, sin la autorización, en caso de faltas personales de los funcionarios y, además, en la competencia que la referida norma atribuía a los tribunales ordinarios, los cuales eran libres para decidir si esa autorización era o no necesaria o de suspender el procedimiento hasta en tanto la misma fuere dada.

Posteriormente, un decreto-ley dictado el 19 de septiembre de 1870 derogó esta norma y “todas aquellas otras disposiciones legales, sean generales o especiales, que tienen por objeto entablar las acciones dirigidas contra los funcionarios públicos de cualquier orden”, agregándose, que luego se establecerían las penas aplicables a los particulares que intentaran acciones temerarias contra los funcionarios públicos.

Esta reforma tuvo diversas interpretaciones. En primer lugar, se sostuvo que se eliminaba definitivamente la garantía que hasta ese momento tenían los empleados públicos, por lo que quedaba abierta la vía para consagrar su responsabilidad, cualquiera que fuera su naturaleza, ante los tribunales ordinarios, es decir, sujetos al derecho común. La otra posición, basándose en el principio fundamental de la separación de los poderes introducido por la Revolución Francesa, que prohibía que los tribunales ordinarios conocieran de los actos administrativos, consideraba que el referido decreto sólo establecía una responsabilidad limitada a los actos personales, excluyéndose, por tanto aquellos actos ejecutados en ejercicio de funciones públicas.

En principio, se admitió sin dificultad la primera posición, pero luego, fue sustituida radicalmente por la otra tesis, específicamente con el fallo del caso Pelletier dictado por el Tribunal de los Conflictos en fecha 30 de julio de 1873, donde se dejó sentado que efectivamente el decreto-ley de 1870 suprimió la garantía que hasta entonces tenían los funcionarios de la necesidad de la autorización previa del Consejo de Estado, pero en ningún caso tuvo por efecto la supresión del principio de la separación de los poderes, más aún si se toma en cuenta el hecho de que por la ley de 24 de mayo de 1872 fue restaurado el Tribunal de los Conflictos, cuya misión era precisamente asegurar el respeto de dicho principio.

En el Derecho alemán, también, comienza por establecerse primeramente la responsabilidad de los funcionarios, de acuerdo al artículo 839 del Código Civil: “Si un funcionario viola con intención o por negligencia el deber que le incumbe frente a un tercero, debe reparar el daño”.⁽⁴⁷⁾ Señala la doctrina que de esta norma pueden extraerse dos reglas:

- 1) El funcionario es responsable cuando ha sido negligente en hacer aquello que era su deber efectuar con respecto a un tercero, y
- 2) El funcionario no es responsable más que en el caso en que, por su culpa, ha faltado a sus deberes con el Estado.

⁽⁴⁷⁾ Mayer, Otto. *Derecho Administrativo*. Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 363.

En el primer caso, no basta que el funcionario haya dejado de cumplir un deber cualquiera y que de ahí resulte el daño, es necesario que este deber tenga el carácter especial de dirigirse al damnificado, y en el segundo supuesto, se trata de un derecho específico especial respecto de los funcionarios: éstos no son responsables, como los particulares cuando han lesionado un derecho o cuando han actuado contraviniendo una ley que tiende a la protección de los individuos, pues para ello es necesario que hayan violado sus deberes.

4.3.Tercera fase. Responsabilidad Civil del Estado:

Una vez consagrada la responsabilidad civil de los funcionarios frente a los ciudadanos por sus actuaciones, comienza a admitirse gradualmente la responsabilidad del Estado por esos mismos actos y por los que le son propios.

El Estado, al desarrollar su actividad puede generar dos tipos de responsabilidad: responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual, teniendo cada una un régimen jurídico perfectamente delimitado.

La responsabilidad contractual, como su nombre lo indica, es aquélla que deriva de la violación de una obligación libremente convenida, es decir, que desde su nacimiento existe un acuerdo de voluntades, un vínculo entre el agente y la víctima.

Por el contrario, la responsabilidad extracontractual es netamente incidental, imprevista, surge cuando se realiza un acto contrario a derecho que ha causado un daño imputable al agente, sin que medie ningún tipo de acuerdo previo entre las partes involucradas.

El presente trabajo esta referido especialmente a la responsabilidad extracontractual del Estado.

La evolución de este tipo de responsabilidad tuvo lugar, entre otras cosas,

debido al progresivo aumento de las reclamaciones por parte de los particulares como consecuencia de la mayor intervención de la actividad estatal en la vida ciudadana y la insuficiente garantía de cobertura patrimonial por parte de los agentes públicos, que en muchas ocasiones hacía ilusorias las pretensiones formuladas, cuestión que se agravaba cuando era imposible identificar al autor material de los daños, denominados por la doctrina daños anónimos.

A mediados del siglo XIX, la jurisprudencia francesa, tomando en consideración que el Estado, titular de derechos patrimoniales y de derechos de soberanía, posee una doble personalidad, o, en otros términos, ésta tiene una doble manifestación: persona jurídica de Derecho Privado y persona jurídica de Derecho Público consideró que sus actos deben clasificarse de acuerdo a esta tesis, lo que trajo como consecuencia el surgimiento de la teoría de los actos de gestión y los actos de autoridad, según la cual va a admitirse parcialmente la responsabilidad del Estado.⁽⁴⁸⁾

4.3.1 Actos de Lesión:

Son aquellos actos realizados por la Administración que tienen por objeto velar por la riqueza pública y su adecuada inversión, en los cuales su actividad no está regida por las reglas de poder que emanan de su soberanía, es decir, es asimilada a la de cualquier particular, lo que trae como consecuencia su inclusión, en el campo del Derecho Privado, regido como es sabido, por las reglas de la igualdad.

De acuerdo a la mencionada teoría, si los funcionarios o agentes públicos al ejecutar un acto de gestión causan algún daño a los particulares, queda comprometida la responsabilidad pecuniaria de la Administración, porque son realizados con fines patrimoniales, vale decir, son actos de gestión regular, análogos a los realizados por los individuos en sus relaciones ordinarias o que puedan deducirse de actuaciones libremente consentidas.

⁽⁴⁸⁾ Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*, Publicidad Grafica Leon S.R.L., 10ª- Edición. 1996. Caracas, Venezuela, p. 144. Este autor señala que: La teoría de la división de los actos administrativos en dicha forma adquirió prestigio en Francia y fuera de ella bajo la influencia del jurista Eduardo Lafarriéere, autor del Tratado de la Jurisdicción Administrativa.

4.3.2 Actos de autoridad:

Son aquellos actos en que el Estado actúa investido de su soberanía; son manifestaciones de poder, de mando, donde rigen las reglas de la desigualdad; la Administración está por encima de los particulares, razón por la cual entran en el campo del Derecho Público.

El acto de un funcionario público que causa daño, al ser estudiado a la luz de la teoría de la doble personalidad del Estado es un acto de autoridad, que no compromete la responsabilidad patrimonial del ente público, pues su actuación está amparada en su soberanía, la cual se impone a los administrados sin dar lugar a reclamación alguna. En este caso el patrimonio afectado será el del agente que haya ejecutado dicho acto.

Esta teoría de los actos de autoridad y de gestión para analizar la responsabilidad del Estado, fue abandonada posteriormente tanto por la jurisprudencia como por la doctrina. En la actualidad se acepta que la actividad del Estado está enmarcada dentro del Derecho Público y, sólo excepcionalmente, por normas de Derecho Privado, como por ejemplo en la celebración de contratos.⁽⁴⁹⁾

Como se señaló anteriormente, el grave panorama al que se enfrentaban los particulares de encontrarse con funcionarios insolventes o con daños cuyo autor era indeterminable, aunado al incremento del intervencionismo estatal en la vida ciudadana, condujo a la búsqueda de un sistema más completo para consagrar la responsabilidad del Estado.

En Francia y otros países se impone en primer lugar una concepción civilista, fundamentada en los postulados del Derecho Común que consagran la responsabilidad del amo y del patrón por los daños causados por sus empleados en el ejercicio de sus funciones, cuando mediare falta en su

⁽⁴⁹⁾ Ibidem, pp. 146-147.

actuación. Así, el Estado, asimilado a un patrón, era responsable de los actos dañosos ejecutados por sus agentes, asimilados a su vez a empleados o dependientes.

Esta postura tuvo buena acogida en la jurisprudencia judicial, que pretendió incluso deducir de ella, la solución al problema de la repartición de competencias administrativas y judiciales, pues esta última, por aplicación del Código Civil, privaría sobre la administrativa. Por su parte, el Consejo de Estado no era del mismo parecer, tanto desde el punto de vista de la competencia como respecto al fondo, dada la íntima relación entre ambos.

Esta diferencia de criterios entre la Corte de Casación y el Consejo de Estado fue superada por el célebre fallo “Blanco”, dictado por el Tribunal de Conflictos en febrero de 1873, que sentó jurisprudencia definitiva, no sólo en el orden administrativo sino, con posterioridad, también, en el judicial (1876). En él se señalaba que: “la responsabilidad que puede atribuirse al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de las personas que emplea en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para regular las relaciones entre particulares; que esa responsabilidad no es ni general ni absoluta, que tiene sus reglas especiales, las que varían según las necesidades del servicio y la urgencia de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.

De esta manera, se dan los primeros pasos para la afirmación del principio general de responsabilidad patrimonial del Estado dentro del campo del Derecho Público.

4.4. Cuarta Fase Responsabilidad Patrimonial del Estado

4.4.1 Falta del servicio y falta personal:

Siguiendo con el ejemplo francés, tenemos la formulación de la teoría jurisprudencial y doctrinaria de la falta del servicio público, según la cual todo acto administrativo puede acarrear responsabilidad del Estado siempre y

cuando se compruebe la falla de dicho servicio:

De acuerdo a esta tesis, puede distinguirse entre la responsabilidad del funcionario y de la administración. Cuando el acto dañoso proviene de un hecho del servicio, es decir, de una falta de ese servicio, el responsable será el Estado; por el contrario, si el daño es ocasionado por un hecho personal del funcionario (falta personal), éste deberá responder con su patrimonio. Esta diferencia se expresa frecuentemente llamándolas falta separable y no separable del ejercicio de las funciones. Será falta separable, la falta personal, cuestión que no ha tenido el acuerdo unánime de la doctrina, pues no se han precisado cuáles deben ser las condiciones requeridas para considerar una falta como personal del funcionario.

En este sentido, existen diversas teorías entre las cuales, la más aceptada es la sostenida por Laferrière, llamada la doctrina de las pasiones personales, según la cual “si el acto dañoso es impersonal, si revela un administrador, un mandatario del Estado, más o menos sujeto a error y no al hombre con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias, el acto es administrativo y no puede ser diferido a los tribunales; y si al contrario, la personalidad del agente se manifiesta por faltas de derecho común, por una vía de hecho, un dolo, entonces la falta le es imputable a él, no a la función; el acto pierde entonces su carácter administrativo y deja de ofrecerle obstáculo a la competencia judicial”.

Según Rousseau, las principales características de la falta del servicio público,⁽⁵⁰⁾ son:

1) Es una responsabilidad primaria. La base de la responsabilidad del poder público es el servicio público, lo que permite principalmente agrupar en una sola teoría la responsabilidad del Estado, del departamento y del municipio. Es, en definitiva, el patrimonio administrativo el que es inmediata y directamente responsable.

⁽⁵⁰⁾ La expresión de falta de servicio la utilizó el Consejo de Estado Francés al emitir un fallo en 1903, en el que señaló: “hay falta del servicio público cuando ha funcionado indebidamente prestó el servicio...”.

2) Se trata de una falta objetiva. Que consiste en el incumplimiento de la ley por parte del servicio público, en una falta de la obligación preexistente cuya regla domina el funcionamiento del servicio. En conclusión, tiene lugar cada vez que hay una violación de la ley (o desviación de poder) del espíritu del servicio.

Agrega que, los elementos constitutivos de la falta del servicio se pueden agrupar en tres series, que corresponden con su desarrollo cronológico:

- 1) El servicio ha funcionado mal (culpa in committendo).
- 2) El servicio no ha funcionado. (culpa in ommittendo)
- 3) El servicio ha funcionado tardíamente.

En definitiva, se ha generalizado la tendencia de la jurisprudencia francesa que califica como faltas personales o separables aquellas cometidas al margen del ejercicio de la función pública, además de las realizadas aparentemente dentro de dicho servicio, pero intencionalmente o que puedan calificarse como faltas graves debidas a errores inexcusables.

De acuerdo con lo expuesto, se consideran faltas del servicio no sólo cuando éste se ha realizado en forma deficiente, tardía o simplemente no ha funcionado, sino también, cuando el funcionario al ejercer sus funciones ha obrado negligentemente, por omisión o error, siempre y cuando sean consideradas conductas excusables. En este caso, la responsabilidad es del Estado.⁽⁵¹⁾

4.4.2. Concurrencia de la falta personal y del servicio:

En principio, al aceptarse la distinción entre la falta personal y la falta del servicio se sostuvo que eran excluyentes, es decir, que no podían acumularse. Si se había de falta personal la acción se intentaba en sede judicial y no acarreaba la responsabilidad de la Administración y si existía falta del servicio

⁽⁵¹⁾ Zúñiga Urbina, Francisco. *Responsabilidad Patrimonial del Estado Administrador*, Boletín de la Facultad de Derecho, núm. 26, Madrid, España, 2005, p. 129.

había lugar a una reclamación administrativa, excluyéndose al funcionario.⁽⁵²⁾

Tal circunstancia originaba con frecuencia conflictos de jurisdicción que debían ser resueltos previamente, así como también, consecuencias contrarias a la equidad, pues si se calificaba la falta como personal la víctima corría el riesgo de no lograr la indemnización, ya que el funcionario responsable generalmente resultaba insolvente.

Por ello, la jurisprudencia francesa admitió bajo ciertas condiciones la coexistencia de estas responsabilidades, pues en ocasiones evidentemente estaban íntimamente vinculadas.

De acuerdo a ello, hay acumulación de ambas faltas en dos casos:

1. Cuando dos culpas distintas, la personal del funcionario y la impersonal del servicio administrativo, han concurrido a la producción del daño, ejemplo, un militar que sustrae un vehículo del ejército gracias a la negligencia con que eran guardados.

2. Cuando en un mismo hecho se encuentran ambas faltas, ejemplo, el funcionario que en lugar de sustraer un vehículo oficial, lo que constituiría una falta estrictamente personal, se aprovecha de que cumple una misión al volante de tal vehículo para efectuar un rodeo con fines personales. Su culpa, aunque personal, sigue unida a la prestación del servicio (Consejo de Estado, 18-11-1949).

En caso de que exista concurrencia de responsabilidades, el particular agraviado puede dirigirse contra la administración o contra el funcionario, indistintamente, teniendo la oportunidad de dirigirse contra el deudor más solvente. Si el Estado o el funcionario son condenados, quien indemnice se

⁽⁵²⁾ Ibidem. p. 133.

subroga en los derechos de la víctima y puede repetir contra la otra parte responsable para obtener el reembolso total o parcial de lo pagado.:

4.4.3 .Responsabilidad por riesgo:

Este sistema fue creado por el Consejo de Estado francés para aquellos casos en que razones de equidad exigían la reparación del daño causado y la doctrina de la falta del servicio público era insuficiente para justificar la indemnización.

Tuvo su primera aplicación en materia de daños por trabajos públicos, definidos como daños materiales, permanentes y anormales, causados a una propiedad por la ejecución de obras públicas y que producen su depreciación.

Se trata de una responsabilidad objetiva, de una responsabilidad sin falta, de una responsabilidad por riesgo creado.

En efecto, en estos casos se prescinde tanto de la falta del servicio público como de la culpa del funcionario, basta con demostrar la relación de causa a efecto entre el perjuicio sufrido y la actividad administrativa y, además, el daño debe presentar determinadas características: debe ser cierto, directo, especial y anormal. Por otra parte, la única causa de exoneración que puede invocar la Administración es la fuerza mayor, es decir, que será responsable aun en caso de caso fortuito, todo lo cual constituye una gran ventaja para la víctima del daño.

Actualmente, en Francia se admite tanto la responsabilidad por riesgo como la responsabilidad por falta, según las circunstancias del caso e incluso, se ha llegado a condenar a la Administración a reparar los daños y perjuicios causados por ejercicio de sus funciones.

4.5. Quinta Fase: Responsabilidad Directa del Estado:

Es la última etapa de la evolución de la responsabilidad que venimos estudiando y constituye, no sólo uno de los más significativos logros del ciudadano frente al Poder Estatal, sino la manifestación más concluyente del sometimiento del Estado a la ley.

En esta fase se reconoce la responsabilidad primaria o directa de los entes públicos, tanto por el funcionamiento deficiente, tardío o no prestación del servicio, como también, por el simple accionar de dicho servicio, sin necesidad en algunos casos de que el reclamante tenga la obligación de probar la culpabilidad del agente productor del daño. La acción se dirige contra la Administración, la cual tendrá en todo caso la posibilidad de actuar contra el funcionario para lograr el reembolso total o parcial de lo pagado, si hubiere mediado culpa en su actuación.

De esta forma, se supera la dificultad que tenían los particulares de ver frustradas sus aspiraciones indemnizatorias, al encontrarse con funcionarios cuyo patrimonio era insuficiente para cubrir las exigencias de una sentencia condenatoria, así como aquellos casos en que era difícil o imposible determinar al autor material del daño.

El traslado al Estado de las obligaciones derivadas de la responsabilidad no sólo de sus funcionarios, sino del servicio público en sí mismo, tiene la finalidad de poner al acreedor (víctima del daño) frente a un deudor (Estado) cuya solvencia es indiscutible. Tiene también, un nuevo motivo de justificación en la circunstancia de que es el Estado el que forma a los funcionarios, los examina, los coloca en el puesto conveniente, los tiene disciplinariamente en sus manos y es, integralmente “el señor del servicio” dentro del cual se realiza la acción que obliga a la compensación de los daños.

Un ejemplo, lo constituye el Derecho alemán, donde, desde la Constitución de Weimar en 1919, se transfirió el deber de reparación del funcionario al Estado'. Así lo estableció su artículo 131:” 1) Si el funcionario viola en el ejercicio del

poder público que le está confiado un deber propio de su cargo que le obliga frente a un tercero, la responsabilidad compete en principio al Estado o a la corporación a cuyo servicio se encuentra el funcionario; sin perjuicio de la que queda exigir a éste. No puede excluirse la vía jurídica ordinaria. 2) La regulación en detalle corresponde a la legislación competente. La esencia de este principio fue reiterado treinta años después en la Ley Fundamental de Bonn y luego, en 1981, en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de 26 de junio, donde se consagró definitivamente, la responsabilidad directa del Estado. Sin embargo, este texto legal fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional.⁽⁵³⁾

La doctrina considera actualmente como uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho, el respeto a los derechos subjetivos de los particulares, con la consiguiente obligación de indemnizar en caso de ser violados, ha quedado superada la distinción clásica del siglo pasado entre actos de imperio y de gestión, según la cual los primeros excluían de responsabilidad al Estado. De allí, que puede afirmarse que hoy la responsabilidad es la regla y la irresponsabilidad la excepción.

En el desarrollo histórico del concepto de responsabilidad del Estado, se ha pasado de su negación absoluta a la aceptación definitiva de un principio general de responsabilidad del Estado en todas sus manifestaciones.

5. Responsabilidad del Estado Legislador.

Los daños a los particulares pueden ser causados por la actividad de cualquiera de los poderes públicos, entre ellos el legislador.

Desde el punto de vista cuantitativo la mayoría de los supuestos de lesiones que causan un daño patrimonial es por la actividad del que ejecuta las leyes; es decir por el Poder Ejecutivo, dada la inmediatez de los actos respecto de los

⁽⁵³⁾ Cfr, De Enterría García Eduardo y Tomás Ramón Hernández, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1991, ob. cit. p., 355.

particulares y la mayor amplitud de sus funciones, pero los demás órganos estatales, pueden causar daños resarcibles a los particulares, tanto en el ejercicio de sus propias funciones, como en el funcionamiento de sus servicios.

En efecto, una de las especies de la responsabilidad patrimonial del Estado es la del legislador. Este tipo de responsabilidad se podría decir se presenta cuando el Poder Legislativo, expide una ley y ésta le ocasiona daños y perjuicios a un particular, independientemente de la aplicación de la misma por la Administración, en este caso también, se ubicaría la responsabilidad derivada de los daños que se produjeran con motivo de la expedición o aplicación de los Reglamentos que expide el titular del Poder Ejecutivo de un país.⁽⁵⁴⁾

Esta posición de que se podía reclamar al legislador cuando se expidiera una ley y al mismo tiempo generó daños y perjuicios a los ciudadanos, fue adoptada por León Duguit en su obra: “Las transformaciones del Derecho Público”.⁽⁵⁵⁾

En Francia la responsabilidad del Estado legislador se planteó muy tempranamente en la jurisprudencia, incluso antes que en la doctrina.

Desde 1835, cuando un ciudadano (M. Duchatelier) pretendió ser indemnizado por los daños que le causó el cierre de su fábrica, debido a una ley que prohibió la fabricación y venta de los sucedáneos del tabaco para proteger el monopolio sobre este producto, la jurisprudencia conservaba su negativa a declarar la responsabilidad estatal argumentando el carácter general de la ley, en concordancia con el argumento inicialmente considerado, que consistía, en que la misma ley acusada de generar perjuicio, debía concebir la posibilidad de la indemnización.

Sin embargo, el verdadero referente de la responsabilidad del Estado legislador en Francia, lo constituyen los fallos de La Fleurette de 14 de enero de 1938, Caucheteux et Desmont de 21 de enero de 1944, y, Boyero de 23 de enero de

⁽⁵⁴⁾ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa . México, 2000, p.120.

⁽⁵⁵⁾ Ibidem. p.122.

1963. En el primero, se demandó una ley de 1934 que había prohibido la fabricación y venta de cualquier crema sustitutiva de la leche lo que obligó al cierre de la empresa accionante. En este evento, el Consejo de Estado encontró que el hecho de que la indemnización no estuviera consagrada en la ley reclamada, no podía ser un obstáculo para que los perjuicios ocasionados al demandante fueran resarcidos.⁽⁵⁶⁾

En el fallo de 21 de enero de 1944, se estudió una ley que prohibía la utilización de glucosa en lugar de cereales en la producción de cerveza. Con el fallo *Boyero* de 1963, sobre locales arrendados a militares de la guerra de Argelia, el máximo Tribunal puntualizó en los sujetos del daño, determinando que no debía tratarse de destinatarios específicos, sino que los afectados podrían ser *un amplio sector de la población francesa*. Con este fallo, la omisión legislativa dejó de ser un obstáculo, y la no inclusión de indemnización por el legislador debía interpretarse favorablemente al demandante.⁽⁵⁷⁾

Al decir de la doctrina, los tres fallos obedecen a que la medida legislativa imponía un sacrificio de intereses particulares a favor de la protección de otros, razón por la cual, la no referencia tácita o expresa del legislador respecto a la indemnización, obliga al Estado a pagar.

Existen otros pronunciamientos como el fallo Lacaussade de 22 de octubre de 1943, donde se tiene en cuenta la mención tácita o expresa del legislador para que proceda la indemnización. En igual sentido fue el fallo de *Syndicat du Commerce des Blés* de 7 de junio de 1940. Así mismo, el Consejo de Estado Francés en un fallo de 16 de noviembre de 1960, exceptuó la indemnización cuando el sacrificio al particular es a favor del bienestar general.

Finalmente, los fundamentos de responsabilidad del Estado legislador en

⁽⁵⁶⁾ Garrido Mayol, Vicente. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial. Tirand, de Blanch, Valencia, España, 2004, p. 38.

⁽⁵⁷⁾ Vedel, Georges. *Derecho Administrativo* Madrid, Biblioteca Jurídica, Editorial Aguilar, 1980 p. 542.

Francia más relevantes son: cuando la norma es arbitraria o discriminatoria vulnerando el principio de igualdad, o cuando impone al asociado un sacrificio anormal que no está en la obligación de soportar.

El jurista francés George Vedel, resume las condiciones para la indemnización derivada de la responsabilidad por la emisión de leyes que ocasionen daños a los particulares de la siguiente manera:

1. La indemnización siempre se ha producido con el asentamiento expreso o tácito del propio legislador; 2 Si el legislador ha tomado expresamente partido, en un sentido positivo o negativo, sobre la indemnización de las consecuencias dañosas de la ley, el juez sólo puede aplicar las disposiciones legislativas que regulan el problema de la indemnización; 3. Sólo en el caso de que la ley no haya causado expresamente el perjuicio, se plantea un problema al juez y se puede resolver: a) La indemnización no puede ser concedida si se deduce de los trabajos preparatorios que el legislador ha querido excluirla; la indemnización no se concede si la actividad prohibida o limitada por la ley y tenía un carácter ilícito o contrario al interés público; c) Sólo puede concederse indemnización si el perjuicio por la especialidad y gravedad, sobrepasa los normales sacrificios impuestos por la legislación, y d) El derecho a la indemnización no existe si el sacrificio impuesto por el legislador lo es desde el punto de vista nacional.⁽⁵⁸⁾

En Alemania, a partir de 1831, la responsabilidad estatal por los llamados actos de legislación debía ser consagrada por la ley expresamente. La Constitución alemana de 1949 al igual que la anterior de 1919, consagraba la responsabilidad estatal tomando en cuenta el elemento culpa, el cual desaparece con la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 1981, y el establecimiento de la responsabilidad objetiva, ley que fuera declarada inconstitucional desde el punto de vista formal, por el Tribunal Constitucional alemán en sentencia de 19 de octubre de 1982. Esta ley, en su artículo 5° inciso 2° disponía: *“Si consiste la infracción del deber en un*

⁽⁵⁸⁾ Ibidem, p. 343.

comportamiento antijurídico del legislador, tendrá lugar la responsabilidad sólo cuando y en la manera en que la ley lo determine. La responsabilidad por infracciones del deber del poder ejecutivo o judicial que se basen exclusivamente en el comportamiento del legislador no queda afectada". La responsabilidad "legislativa" estaba limitada a los supuestos de responsabilidad prescritos en la misma ley, pero la derivada de los actos del poder ejecutivo o judicial por ejecución de una ley "antijurídica", no requería de supuestos legales predeterminados para su declaración.

Similar al panorama alemán es el que se presenta en Italia. Positivamente no está consagrada la modalidad de responsabilidad en estudio, pero doctrinariamente, se han desarrollado tesis sobre la expropiación, el ilícito legislativo y la teoría del sacrificio. La doctrina italiana ha distinguido entre dos tipos de leyes: las que regulan la conducta de los particulares y de las cuales si éstos no demandan su inconstitucionalidad, la concurrencia de culpa entre el poder legislativo y el particular descarta cualquier indemnización, y, las que establecen una sanción por su incumplimiento. En este último evento, el administrado so pena de una consecuencia impuesta por la norma, no puede rehusarse a su cumplimiento, y es aquí donde éste puede pretender el resarcimiento. Para mayor claridad, la referencia judicial lo constituye la sentencia No. 7 de 1966 de la Corte Constitucional, que establece un parámetro de interpretación según el cual, las leyes deben interpretarse en el sentido en que se reduzcan al máximo las contradicciones entre éstas y la constitución, y su silencio frente a la indemnización por los perjuicios que su aplicación cause, no es óbice para que la responsabilidad estatal sea declarada por los tribunales.⁽⁵⁹⁾

En Estados Unidos de América no es posible una responsabilidad estatal por la producción de una ley, una vez que esta se ha declarado constitucional. Sólo puede destacarse la quinta enmienda constitucional según la cual quien sea privado de su propiedad debe recibir una justa compensación.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁹⁾ Cfr, Garrido Mayol, Vicente. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial. Tirand, de Blanch, Valencia, España, 2004, ob. cit. p. 142.

⁽⁶⁰⁾ Ibidem, p. 144.

En el Derecho Español, la responsabilidad administrativa es fruto de la misma norma constitucional y con especialidad en cada uno de los poderes públicos. Así, el artículo 121 de la Constitución de 1978, regula la responsabilidad del Estado-Juez, y el 106.2 la del Estado-Administrador. Sin embargo, no hay regulación específica con respecto al Estado-Legislator.

En España, el legislador debe ajustarse en sus prescripciones a los mandatos constitucionales, el poder legislativo no es soberano ni omnipotente y por lo tanto, los ciudadanos deben estar protegidos de la arbitrariedad del poder público. Se han discutido las llamadas teorías positivas y negativas, existen igualmente unos precedentes judiciales preconstitucionales, legales, y consideraciones sobre la omisión legislativa a nivel de tratados ratificados por el Estado Español, cuyos vacíos pueden generar perjuicios para sus nacionales.

El fallo de 11 de octubre de 1991 del Tribunal Supremo español, estudia la responsabilidad del legislador haciendo una clasificación de las leyes en tres grupos. El primero, corresponde a las leyes tributarias que por su carácter lesivo para el contribuyente, causan un daño jurídico que no es indemnizable. Si un tributo fuera indemnizable dejaría de ser tributo, lo sería, sólo en los eventos en que la ley tributaria fuera confiscatoria o discriminatoria. El segundo es el de las leyes expropiatorias, donde el Estado legislador responde al particular cuya propiedad ha sido expropiada en beneficio del interés general, con el pago de una cantidad por lesionar un patrimonio lícito.⁽⁶¹⁾

El último de los grupos lo conforman las leyes lesivas que no son expropiatorias ni inconstitucionales. Estas leyes generarían una responsabilidad objetiva, porque a pesar de prescribir mandatos que propugnan por el bien común, causan un daño “inmerecido” al asociado que éste no está en la obligación de soportar. Los tribunales supremo y constitucional han concebido las premisas de responsabilidad en el caso de leyes que se atemperan sin vacilación a la constitución pero que al producir determinados daños, imponen “algún género

⁽⁶¹⁾ Garrido Falla, Fernando. *Sobre la responsabilidad del Estado legislador*, Revista de Administración Pública, Madrid, 1989, número 118, enero-abril, p. 46.

de compensación". Sin embargo, nada se ha dicho sobre la cuantía de la indemnización ni si es de las facultades del poder judicial, dar órdenes al poder legislativo para que enmiende una ley que haya generado agravio, o a cambio de orden, elevar un ruego al legislador para que modifique la ley injusta.⁽⁶²⁾

En cuanto a las modernas teorías sobre la responsabilidad del Estado por la función legislativa, los principales exponentes de la academia española promueven la tesis de imputación al Estado por el hecho de las leyes, enfrentados a Leguina Villa, quien se opone radicalmente al formulado sistema de imputación.

Para Garrido Falla, varios son los aspectos a considerar: a) toda carga o sacrificio impuesto por ley no declarada inconstitucional ha de ser soportada por el administrado, quien no obstante podrá reclamar indemnización cuando dicha carga sea expropiatoria (art. 33.3 de la Constitución Española); b) toda ley declarada inconstitucional genera un derecho de indemnización a favor de quienes hayan sido perjudicados por la aplicación de dicha ley.

García de Enterría concibe tres supuestos de responsabilidad del Estado legislador: a) que la ley prevea la indemnización; b) que la ley no previendo la indemnización, no la excluya radicalmente; c) que la ley excluya la posibilidad de indemnización expresamente. A su turno, García Soriano no limita la responsabilidad a la ley que contempla la indemnización, basta con que la lesión sufrida por el particular por la aplicación de la ley sea indemnizable.⁽⁶³⁾

Por su parte, Leguina Villa rechaza todos los argumentos propuestos, encontrando que la posibilidad planteada en la constitución, de expropiar y compensar el interés patrimonial de un particular a favor del bien público,

⁽⁶²⁾ Ibidem. P. 48.

⁽⁶³⁾ Cfr., De Enterría García Eduardo y Tomás Román Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 1991, ob. cit. pp. 356-360.

descarta una responsabilidad por el acto del legislador, que de entrada está abordando una compensación en la ley expropiatoria. El tratadista no rechaza cualquier argumento a favor de la teoría de responsabilidad del Estado legislador, pero cree que los propuestos, aún son incipientes para que ésta tenga su aplicación en España.⁽⁶⁴⁾

Por citar sólo algunos muy destacados, se considera piedra angular de los precedentes judiciales preconstitucionales, el fallo de 2 de enero de 1978, dictado por la Magistratura del Trabajo No.11 de Madrid, mediante el cual se inaplicó la ley 46 del 15 de octubre de 1977 de Amnistía, sólo en su aspecto laboral. En este caso, la justicia estimó acertado, que las consecuencias de la aplicación por parte del empleador, de una ley que posteriormente es declarada ilegítima, no recaen sobre él, sino sobre el Estado, y es éste último el obligado a reparar mediante indemnización.

Otro muy representativo es el contenido en la ley 30 de 1984 que adopta medidas urgentes para la reforma de la función pública, anticipando la edad de jubilación de los funcionarios públicos. Lo mismo dispuso la ley orgánica No. 6 del 1º de julio de 1985 del poder judicial, que anticipaba aunque de forma gradual, la edad de jubilación de los jueces y magistrados. La alegación contra estas leyes, se basó fundamentalmente, en que no podían restringirse derechos individuales sin prever indemnización por la privación de tales derechos. El Tribunal Constitucional desestimó las pretensiones de los funcionarios públicos, al determinar, que la edad de jubilación es una expectativa que le confiere definir al legislador, por lo tanto es una de sus competencias.

Continuando la ilustración propuesta, se encuentra el caso de la ley de 1984, del Parlamento Balear, que declaró la zona de Es Trenc Salobrar, como área natural de especial interés. En este evento, las sociedades que habían obtenido autorización para desarrollar un proyecto urbanístico, se vieron seriamente

⁽⁶⁴⁾ Leguina Villa www.usergioarboleda.edu.co/civilizar. Revista 9. *Responsabilidad del Estado Legislador*.

perjudicadas. En la sentencia que resolvió este conflicto se planteó: “es razonable entender la existencia de un equilibrio entre la seguridad jurídica y las reformas legislativas, esto es, entre el poder legislativo y las expectativas e intereses de las personas afectadas por una norma, en especial si ésta puede producir importantes quiebras en sus rentas”.⁽⁶⁵⁾

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha mantenido la doctrina de que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho Comunitario que le son imputables es inherente al Tratado, que genera obligaciones a cargo de los Estados miembros, si bien para poder reconocer el derecho a la indemnización es preciso, sin embargo, que se cumplan los tres requisitos siguientes: a) que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, b) que la violación esté acreditada y c) que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al estado y el daño sufrido por las víctimas.⁽⁶⁶⁾

Por su parte el Tribunal Supremo Español, en su sentencia de once de octubre de 1991, declaró que cuando una ley vulnera la Constitución el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento y la antijuricidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar, por definición, la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución, el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado. Existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina y en el Derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una ley, puede generar un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando

⁽⁶⁵⁾ Se destaca igualmente, el caso de la sociedad mercantil Pedro Domecq S.A., que demandó el impuesto a las bebidas alcohólicas creado por la ley 39 de 1979, el que luego sería incrementado por ley 44 de 1981 y el Real Decreto Ley de 29 de diciembre de 1982, así mismo, la sociedad comercial impugnó la ley 34 de 1988 que restringió absolutamente la publicidad de bebidas alcohólicas. La sentencia de la declaración de responsabilidad demandada básicamente por tres razones: a) no cabe indemnización por la aplicación de una ley tributaria a menos que ésta se declare inconstitucional; b) aún siendo declarada inconstitucional la ley tributaria, el Tribunal se consideraba renuente a condenar responsabilidad del Estado, salvo que la ley vulnerara los principios de igualdad y progresividad del sistema tributario, y, c) el resarcimiento podría tener lugar, cuando la ley no tributaria, siendo constitucional, produzca unos serios perjuicios meritorios de compensación.

⁽⁶⁶⁾ Checa González, Clemente. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con fundamento en la Declaración de Inconstitucionalidad de una ley*, Revista Ius et Praxis Año 10 No.1, 45-75, 2006, p. 13.

aquella ocasiona privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegidos. ⁽⁶⁷⁾

Con respecto a la omisión legislativa, esta se contrae, a aquellos mandatos constitucionales, que imponen la regulación de un tema en particular por parte del legislador. El problema se presenta cuando la norma superior no prevé un término perentorio para ello y lo deja al arbitrio del legislador, en esos casos, es muy difícil deducir una responsabilidad por omisión legislativa, la que sólo podría configurarse en los eventos en que la tardanza del legislador amenace con graves perjuicios de difícil reparación al particular.

6. Responsabilidad del Estado- Juez

La responsabilidad del Estado Juez en sus dos modalidades error judicial y funcionamiento anormal de la administración de Justicia puede derivar en algunos supuestos del error humano de quienes se encuentran en el cargo de la función jurisdiccional en otros obedece a diversas causas.

Se considera que los jueces deben mantenerse independientes y separados del poder político. Lo contrario, les llevaría a un sometimiento incompatible con su misión. La sociedad espera que jueces y tribunales actúen conforme a derecho.

Es el juez quien dice el Derecho y por lo tanto, se le reconoce una especie de infalibilidad, presuponiendo que él debe estar por encima de cualquier error. Sin embargo, por otro lado, como ser humano está expuesto a equivocarse y aunque pese a algunos reconocerlo, el propio sistema procesal reconoce la posibilidad de errores en la actuación jurisdiccional, al establecer una serie de recursos judiciales que son necesarios para enmendar apreciaciones jurídicas, muchas veces equivocadas.

Existe, como es natural, una profunda resistencia a que se reconozca que el juez, que es el “guardián natural de la libertad”. Entre las dificultades que se

⁽⁶⁷⁾ Ibidem. p. 14.

deben mencionar, se encuentra la relativa a que la determinación sobre la existencia del error judicial deban hacerla precisamente los propios juzgadores que con su actuación generaron los daños y perjuicios que la víctima de ellos solicita le sean reparados. El sistema de responsabilidad objetiva y directa del Estado-Juez supone un énfasis especial en el daño causado a un particular que no tiene la obligación jurídica de soportarlo, en lugar de subrayar los aspectos de negligencia, culpabilidad o dolo del juzgador; en ese supuesto el Estado se reservaría la facultad de repetir contra los infractores.

El sistema de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, supone que sea él mismo, quien ante un daño causado con motivo de la prestación de un servicio —como lo sería la impartición de justicia— efectúe la reparación correspondiente a la víctima reclamante, y posteriormente, podría repetir en contra de los servidores públicos declarados responsables, tras un procedimiento administrativo de carácter disciplinario. Procedimiento que se analizará posteriormente.

CAPÍTULO III

TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. Servicio Público

Previamente al análisis de lo que debe entenderse por servidores públicos en el sistema jurídico mexicano es conveniente tratar de desentrañar lo que debe entenderse por servicio público.

Gabino Fraga al examinar las distintas teorías acerca del servicio público sostuvo:

"A partir de la sentencia de ocho de Febrero en el asunto Blanco, el Tribunal de Conflictos en 1873 inició en Francia la adopción de un nuevo criterio, el de servicio público, para justificar la necesidad de reglas especiales, las del Derecho Administrativo; para fijar los límites de aplicación de éste y para determinar la competencia de los tribunales administrativos en aquél país".⁽⁶⁸⁾

Duguit define el servicio público como: "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y regulado y controlado por los gobernantes y por los gobernadores, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza". Gastón Jezé considera al servicio público como "la piedra angular del Derecho Administrativo", considera que el servicio público equivale a decir: dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de Derecho

⁽⁶⁸⁾ Cfr., Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa México, 16º. Edición, 1975, ob. cit. p.25.

Público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.⁽⁶⁹⁾

Finalmente Bonnart, sigue las mismas tendencias y mentalidad de Duguit y Jézé pues considera que: "los servicios públicos son organizaciones que norman la estructura misma del Estado y agrega que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servidores públicos son las celdillas componentes ⁽⁷⁰⁾del cuerpo que es el Estado y considerado desde el punto de vista realista el Estado, se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos".

De las teorías expuestas se advierte que no existe una coincidencia integral respecto de lo que debe considerarse como servicio público, ya que para Duguit el servicio público es una actividad que debe ser ejercitada por el Estado, para Jézé la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnart es la organización que permite realizar la propia actividad.

En la definición de Duguit, se puede apreciar que los elementos que concurren para fijar la noción de servicio público son muy semejantes a los que sirven para precisar el concepto de atribución del Estado, tal como lo hemos expuesto. En efecto, decir que el servicio público es una actividad que debe ser regulada y controlada por los gobernantes, porque sólo con la fuerza de que disponen se le puede dar eficaz cumplimiento, equivale a afirmar que hay ciertas actividades que deben ser atribuidas al Estado.

Del resumen de los elementos expuestos se puede definir el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material económico o cultural mediante prestaciones concretas e

⁽⁶⁹⁾ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *Las Responsabilidades en el Servicio Público*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2006, p.16.

⁽⁷⁰⁾ *Ibidem*, p.17.

individualizadas sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Para Scuola, los servicios públicos, deben estar no sólo dirigidos a la satisfacción de necesidades de interés público, sino también sometidos a un régimen especial. Predomina el Derecho Administrativo del cual aparecen las potestades propias de la administración, principalmente las relativas al control de esa actividad. Sostiene que la idea de servicio público no puede estar comprendida en una fórmula apriorísticamente trazada, pues dependen de un régimen jurídico⁽⁷¹⁾ la reglamentación que efectúe el Estado, su control, sus beneficios y privilegios que dicte el interés público.

Para algunos autores como Basalvilbaso, Diez y Marienhoff, los servicios públicos son actividades que afectan la administración directa o indirectamente, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas o de interés general.⁽⁷²⁾

Para Rafael Bielsa, servicio público es toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurar esa acción o prestación por el poder de policía.⁽⁷³⁾

- a) Señala que servicio público es: "toda acción o prestación, porque la acción puede ser, o no, prestación concreta.
- b) Otro elemento de la noción de servicio público es que la prestación del mismo debe ser realizada por la administración pública, por lo que se excluyen las prestaciones de los particulares.

⁽⁷¹⁾ Ibidem, pp. 21y 22.

⁽⁷²⁾ Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo y Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1966, pp. 18-23.

⁽⁷³⁾ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo* Tomo I, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1955, pp.475-483.

- c) Directa o indirectamente debe ser realizada la prestación. Directamente cuando lo es por la propia Administración Pública, indirectamente, cuando lo es por concesionarios o autorizaciones.
- d) Satisfacción concreta. La satisfacción debe ser de esa naturaleza, no basta instituir o crear el servicio de interés colectivo o autorizar su prestación por concesión, sino es necesario prestarlo efectivamente.
- e) Una necesidad colectiva es lo que el servicio público debe satisfacer.
- f) La continuidad del servicio es asegurada por el poder de policía.

El Poder Judicial de la Federación ha considerado como servicio público la actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio:

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXII, Julio de 2005

Tesis: XV.4o.8 A

Página: 1538

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que

otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 341/2004. Transportes Imperiales, S. de R.L. de C.V. 21 de abril de 2005. Mayoría de votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Faustino Cervantes León. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Quinta Parte, LXIX Página: 34

SERVICIO PUBLICO, NOCION DE. Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.

Amparo directo 374/62. Unión de Crédito Henequenero de Yucatán, S. A. de C. V. 28 de marzo de 1963. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruíz.

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV

Página: 1251

SERVICIO PÚBLICO. En derecho administrativo, se entiende por servicio, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su

encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente, por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de egresos.

Amparo penal directo. Blackaller Ricardo. 6 de diciembre de 1924. Mayoría de siete votos. Disidentes: Jesús Guzmán Vaca, Ernesto Garza Pérez, Francisco Díaz Lombardo y Gustavo A. Vicencio. La publicación no menciona el nombre del ponente.

2. Definición legal de los servidores públicos.

Previamente al estudio, análisis y definición de lo que debe entenderse por servidores públicos en el sistema jurídico mexicano vigente, específicamente, por lo que toca a sus responsabilidades, se estima necesario expresar algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los funcionarios y empleados en el servicio público en las diferentes actividades del Estado.

De acuerdo con la reforma constitucional de 1982, se modificó el título Cuarto de la Constitución General de la República, suprimiendo la denominación de las "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", substituyéndola por el título de: "las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

En el texto del Artículo 108 reformado, no sólo no se abandonó la expresión de funcionarios y empleados sino que se estableció que debían considerarse como servidores públicos además de las personas que menciona el precepto, a los funcionarios y empleados, y en general a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, situación que reiteró dicha reforma en el Artículo 110 de la propia Constitución.

Es importante. para la conceptualización de servidor público (lo que será básico para determinar a los sujetos de responsabilidades en el servicio público), analizar las características jurídicas, tanto doctrinales como legales y jurisprudenciales, estrechamente, vinculadas con el concepto del ejercicio de la función pública y de los conceptos jurídicos de funcionarios y empleados.

Carece de importancia para los efectos de la determinación de sus responsabilidades, las diferencias entre los conceptos de altos funcionarios, los demás funcionarios y los empleados, sólo quedando al respecto su relevancia académica, pues en la actualidad para los efectos de sus responsabilidades dichos sujetos de la función pública guardan un nivel de igualdad ante la ley, situación que por su ambigüedad en los términos de las constituciones y leyes anteriores, había venido generando cierta confusión en el momento de la aplicación de las leyes ante la infracción de las normas legales y reglamentarias por parte de aquéllos que tenían a su cargo el ejercicio, de cualquier índole, de las funciones públicas.

José Gascón y Marín, en su Tratado de Derecho Administrativo, dice al respecto:

"Las funciones, los servicios públicos, necesitan personas físicas para su realización. La función supone necesariamente el funcionario, la función pública lleva en sí la existencia de funcionarios públicos. Noción amplia será decir que el funcionario público es la persona que desempeña la función pública".⁽⁷⁴⁾

En cuanto a la gestión de los servidores públicos dentro del Estado, la doctrina considera:

a) Teoría del mandato. Ha sido común estimar la realización por los funcionarios de los fines del Estado, como ejecución de un mandato. El Estado, persona moral, se dice, no puede obrar por sí mismo, y se sirve de personas naturales. El Estado es el mandante; el funcionario, el mandatario. Hay juristas que, ateniéndose a los estrictos principios del Derecho Privado, niegan la existencia de un verdadero mandato en la relación considerada. Se dice que el mandato es siempre revocable, lo que no acontece en todas las funciones públicas (las regidas por las normas de la elección popular). Pero el ataque más serio contra la teoría del mandato en el Derecho Público, no es el que proviene

⁽⁷⁴⁾ Gascón y Marín, José. *Tratado de Derecho Administrativo*, Imprenta Clásica Española, 1928, pp. 293,294 a 298.

de consideraciones peculiares del Derecho Privado, sino de la propia estimación jurídica de la persona moral.

b) Teoría organicista. En el Derecho público fueron sus creadores Laband y Jellinek. La concepción orgánica de la sociedad es el punto de partida de esta teoría. Para ella la comunidad política es un organismo dotado de los apropiados órganos y el Estado sólo puede existir y actuar mediante estos órganos, los cuales expresan su voluntad a través de las personas físicas. Procede distinguir entre el órgano y su titular, el órgano sólo lo es en tanto obra en el círculo de su competencia, y fuera de ella actúa el titular. De lo que resulta que el órgano en sí no es persona física que participa de la personalidad única del Estado; y, en consecuencia, carece de derechos, poseyendo únicamente competencias.

Sobre el particular, el jurista Marienhoff considera:

El funcionamiento de la administración pública requiere una adecuada organización. Esta se concreta en la estructuración de órganos y en la atribución (las competencias, vale decir, que es la asignación de funciones a dichos órganos). El Estado, y todas las personas jurídicas públicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines, al encontrarse estructurados orgánicamente expresan su voluntad a través de personas físicas que los integran. La voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a la persona jurídica de que forman parte.⁽⁷⁵⁾

La noción conceptual de funcionario público y de empleado público puede considerarse desde dos puntos de vista: Uno amplio, referido al Estado, en general y, otro limitado, referido a la administración pública en particular. Desde el punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del Estado, es decir fines públicos propios del mismo. Desde el punto de vista restringido funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se realicen funciones esenciales y

⁽⁷⁵⁾ Cfr., Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo y Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1966 ob. cit. pp. 8-15.

específicas propias de la administración pública, considerada ésta en sentido substancial, material u objetivo. Por tanto, en el concepto de funcionario o empleado público quedan incluidas todas las personas que realicen o contribuyan a que se realicen funciones del Estado, propiamente dichas, por cualquiera de los tres órganos esenciales del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo).

Respecto de la noción de la función pública y el carácter de funcionarios y empleados públicos, el tratadista Manuel María Diez, afirma:

"La palabra función deriva etimológicamente de la voz latina, perteneciente a la misma raíz del verbo /ungor-fungi, que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente, entonces, función es cumplimiento, ejecución, desempeño. Es una palabra que se ha empleado en las ciencias físico-naturales y más tarde fue transferida al dominio de las disciplinas jurídico-sociales, pasando al campo del derecho público, para lo que experimentó las consecuencias propias de su transposición".⁽⁷⁶⁾

La función pública se estudia en el Derecho Administrativo con relación al funcionario público y no con referencia a la institución. Además se le considera como exclusiva del Derecho Administrativo, cuando, en realidad, corresponde al Derecho público o, mejor dicho a la Teoría General del Estado. Toda función pública se caracteriza por su competencia, es decir, el conjunto de facultades que cada uno de los órganos puede ejercer. En cuanto a la función administrativa, es la forma como se declara la voluntad de los 'órganos individuo', como el Presidente de la Nación, ministros, directores de las entidades autárquicas, de las empresas del Estado, etc.

Bajo el rubro función pública, la doctrina estudia las relaciones de la administración pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

⁽⁷⁶⁾ María Diez, Manuel. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ultra Plus, 1963, pp. 329-332.

Las opiniones doctrinales invocadas, permiten establecer algunas premisas que indudablemente son útiles para concluir:

- a) Por función pública, léase servicio público, debemos entender toda actividad del Estado realizada por sus órganos institucionales, es decir, por los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- b) También, debe entenderse por función pública (servicio público) la actividad que realizan las entidades paraestatales, en los términos de sus atribuciones establecidas en la ley, particularmente, por lo que se refiere a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.
- c) El ejercicio de la función pública se efectúa por personas físicas que tienen a su cargo el desempeño de las actividades de los órganos constituidos del Estado y de las entidades paraestatales.
- d) Las personas físicas que desarrollan la función pública o servicio público, indistintamente, son funcionarios o empleados públicos, que deben estimarse como servidores del Estado.
- e) No existe ni en la doctrina ni en el Derecho positivo, tanto en lo nacional como en otras latitudes, una diferenciación típica, uniforme y universal, sobre lo que debe entenderse por funcionarios y lo que debe entenderse por empleados públicos.

En el Estado mexicano, carece de relevancia la circunstancia de que el sujeto infractor en el desempeño de algún encargo público, fuere un funcionario o un empleado público, pues desde el ángulo constitucional explicitado por la legislación secundaria, ambos sujetos están colocados en una situación de igualdad frente a la ley.

Aún cuando, en términos generales se ha hecho referencia al concepto de servidores públicos, ubicándolos como sujetos de la función pública y del servicio público, estableciendo las diferencias entre funcionarios y empleados, concretándonos a que los servidores públicos son el género y los funcionarios y empleados públicos la especie, resulta pertinente analizar desde el punto de vista de la legislación positiva, y de la jurisprudencia, lo que debe entenderse

específicamente en el medio legal mexicano por el concepto de servidor público.

Se ha dicho, sobre el particular que desde que se estableció el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, sólo uno de sus siete artículos se había modificado, por lo que la realidad ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la ciudadanía exigía erradicar, era necesario actualizar el texto constitucional para que su normatividad estuviese a la altura de los cambios y exigencias sociales. Estas reformas se inician cambiando la denominación de 'funcionarios públicos', por la de 'servidores públicos', desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios y empleados y altos funcionarios. Ahora toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel en el servicio público, será considerada como servidor público. Inclusive, la propia denominación de servidor público más que simple cambio de palabras expresa la voluntad y misión de servicio que tienen los ciudadanos que trabajan para el Estado y sus empresas.

Así, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al Título Cuarto constitucional de 1982, entre otras razones se expresaron las siguientes:

"Nuestro pueblo se ha desarrollado en todos los órdenes, pero no así el régimen de responsabilidades de los servidores públicos ante él. Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el título cuarto constitucional que actualmente habla de 'las responsabilidades de los funcionarios públicos'. Se cambia al de 'responsabilidades de los servidores públicos'. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor público independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público..."

Propone (el Artículo 108) nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar al régimen de "responsabilidad" a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales. Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen

un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella”.

Al ser dictaminada esta iniciativa por las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, respecto a la terminología propuesta se sostuvo:

"Se reconoce la procedencia de cambiar el encabezado vigente de aquel Título Cuarto, denominado 'de las responsabilidades de los funcionarios públicos', por el que se propone en la iniciativa con el epígrafe 'de las responsabilidades de los servidores públicos'. De esta manera se rescata un principio nunca abandonado por el convencimiento popular, de que es la idea de servicio y entrega la que ha de llegar en todo tiempo a los trabajadores de las entidades públicas, fundamentalmente porque el pueblo mexicano recogió la herencia de José María Morelos y Pavón, quien con verdadero amor a la patria se llamó a sí mismo el Siervo de la Nación. —La sustitución del término 'funcionario' por el de 'servidor' resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de las personas que se desempeñan en la administración pública Federal y en la del Distrito Federal, así como a los que sirven a los otros poderes de la Unión.— Se abandona por lo tanto, la designación de funcionario, y se adopta la de servidor, pues no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos constitucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio: mientras que el servicio constituye el elemento toral de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas."

Aún cuando el texto constitucional no restringe, se podrían considerar excluidas del precepto a las autoridades locales y a las municipales de elección popular, ya que la propia disposición aclara al final que ese párrafo alude únicamente, a las autoridades federales o a las del Distrito Federal al señalar:

"En general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal..."

Sin embargo, la omisión refleja sólo una falta de técnica legislativa ya que aún cuando no estén comprendidas en el concepto de servidor público del primer párrafo del Artículo 108, las autoridades locales de elección popular están sujetas a responsabilidades federales como claramente, lo señala el tercer párrafo del precepto en estudio.

Por lo que hace a las autoridades municipales, es posible que éstas queden comprendidas en la definición de servidores públicos que haga cada Constitución estatal, en cumplimiento del mandato establecido en el último párrafo del Artículo 108.

En segundo lugar, en el primer párrafo del Artículo 108 constitucional aparecen como servidores públicos los miembros del Poder Judicial Federal, estos son: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados de los tribunales colegiados y de los tribunales unitarios de circuito; los jueces de distrito; y en general, los demás funcionarios y empleados adscritos a este poder.

Considero incluidos a los señalados en última categoría en virtud de que la Constitución en el Artículo 94 establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito (colegiados y unitarios) y en juzgados de distrito. El párrafo cuarto del propio precepto dispone:

"La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del pleno y de las salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirá por esta Constitución y lo que dispongan las leyes".

El precepto en estudio considera como servidores públicos a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Corresponde ahora definir quiénes son los funcionarios y empleados a que alude la Constitución.

Antes de las reformas de 1982 al Título Cuarto de nuestra Norma Fundamental distinguía a los altos funcionarios de los empleados. Los altos funcionarios estaban determinados en la propia Constitución y eran los sujetos del juicio

político y del fuero. En cambio, nunca se había establecido con claridad quienes eran los funcionarios y quiénes los empleados, ni en la Constitución ni en sus leyes reglamentarias. Las propias normas laborales no contemplan tampoco dichos conceptos, refiriéndose exclusivamente a trabajadores.

Se considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal; ésta se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica, Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, incluidas las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículos 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por lo que hace a la Administración Pública del Distrito Federal, ésta está integrada por las unidades administrativas y de gobierno previstas en los artículos 2 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Secretarías Generales. Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Contraloría General, Tesorería, Coordinaciones Generales, Procuraduría Fiscal, Consejería Jurídica, por los órganos administrativos desconcentrados (Delegaciones artículo 37), organismos descentralizados (artículo 40) empresas de participación estatal (artículo 42), y fideicomisos públicos (artículo 43).

El Artículo 108 de la Constitución General de la República, tal y como fue reformado a partir de diciembre de 1982, estableció en su primer párrafo:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

El mismo artículo, reformado en agosto de 1996, incluyó como servidores públicos a los dependientes del Instituto Federal Electoral.

En la primera Ley Federal de Responsabilidades que entró en vigor a partir del 1º.primero de enero de 1983, en su Artículo 2º estableció, de manera genérica, que debían considerarse sujetos de dicho ordenamiento los servidores públicos mencionados en el Artículo 108 constitucional y a todas aquellas personas' que manejen o apliquen recursos económicos federales.

No obstante, al enumerar a las autoridades competentes para la aplicación de la propia ley en su Artículo 3º incluyó (aunque no se mencionaron en el texto de la Constitución) al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a los Tribunales del Trabajo, y a los “demás órganos jurisdiccionales” que determinen las leyes.

En la reforma efectuada al mismo Artículo 3º de dicho ordenamiento, en julio de 1992, se incluyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal); en una subsiguiente reforma del propio precepto de enero de 1994, se incluyó de manera específica al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y por último, en una reforma hecha en 1997, se incluyó al Órgano Ejecutivo Local de Gobierno del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como corolario de estas argumentaciones, en marzo de 2002 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y no obstante que en el Artículo 2º, al determinar como sujetos de dicha ley a los servidores públicos federales, solamente se remitió a lo establecido en el precitado artículo 108 constitucional, en el artículo 3º de este nuevo ordenamiento, se especificaron otras instituciones que no habían sido mencionadas ni en el texto constitucional ni en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a través de sus sucesivas reformas incluyendo ahora al Consejo de la Judicatura Federal, a la Auditoría

Superior de la Federación y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México determinándolas por las autoridades competentes para la aplicación de la ley, entre otras, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) y “a los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes”.

Sobre este mismo particular, y tal vez con mejor técnica legislativa, pero también omiso por igual casuismo, el Código Penal Federal, tal y como fue reformado en enero de 1983, en su artículo 212 relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, estableció lo siguiente:

“ARTICULO 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.

Como puede verse de las argumentaciones precedentes, en la legislación tanto a nivel constitucional como en las leyes secundarias de carácter reglamentario, se deriva lo que debe entenderse legalmente por un servidor público federal para los efectos de las responsabilidades que deriven del ejercicio de su encargo.

En consideración a lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado. Respecto al concepto de servidor público, el Poder Judicial de la Federación, ha considerado lo siguiente:

*“Novena Época
Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIX, Febrero de 2004 Tesis: 1.7o.A.272 A
Página: 1144*

SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción 1, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 80., Fracción 1, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 3027/2003. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública encargada de la defensa jurídica. 21 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Abril de 2003

Tesis: I.4o.A. J/22

Página: 1030

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 públicos 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.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en PEMEX Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de encargado de la defensa jurídica de dicho órgano interno y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión Fiscal 50/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en PEMEX Exploración y Producción, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 2 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.”

En conclusión, una interpretación adecuada de la doctrina de la legislación y jurisprudencia analizadas autoriza a definir como servidor público a todo funcionario o empleado al servicio de la Federación o del Distrito Federal, ya fuere en cualquiera de los tres poderes establecidos, en institutos autónomos del orden federal, en organismos descentralizados, empresas de participación

mayoritaria federal o fideicomisos públicos, y en los tribunales autónomos, cualquiera que fuere el cargo, empleo o comisión que se le hubiere conferido, y de una manera específica al funcionario o empleado que así, estuviere comprendido en el texto de la Constitución General de la República, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Código Penal Federal, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en la legislación relativa a su encargo.

Comentario aparte ameritan algunos tipos de servidores que no encajan en los requisitos generales y ordinarios tanto legales como reglamentarios de los servidores públicos, me refiero a aquellos servidores del Estado, que la doctrina identifica y califica como `servidores de facto' o `funcionarios de facto', y aquellos servidores que el propio régimen jurídico, en nuestro caso, la Constitución General de la República en su Artículo 5^o establece ciertos tipos de excepciones para algunos casos de servicios públicos, por una parte, para aquellos que son obligatorios, como los de las armas y los jurados, y el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa e indirecta, y por otra parte previene que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de la propia Constitución y las leyes correspondientes y por último al disponer que los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que la misma señale.

Por cuanto a los `servidores públicos de hecho o de facto', el jurista argentino Manuel María Díez, sobre el particular sustenta lo siguiente:

"En cuanto al funcionario de facto, es aquel que no siendo de jure está en posesión y ejercicio de una función pública. Es el que en ciertas condiciones de hecho ocupa la función, ejerce la competencia y realiza el acto como consecuencia de una investidura irregular. La investidura irregular puede serlo desde el origen si se hubiera producido como consecuencia de un nombramiento o elección irregular o puede referirse al supuesto de una investidura que ha cesado, sea por revocación del acto administrativo del nombramiento, por renuncia aceptada, por expiración del término o por incompatibilidad. El funcionario de facto tiene una individualidad propia distinta

del de jure y está investido con ciertos derechos, poderes y deberes y tiene cierta responsabilidad frente al público. Su autoridad está protegida, hasta cierto punto, por la ley”.⁽⁷⁷⁾

Son características de los funcionarios de facto:

- a) El desempeño anormal de un cargo público, ya sea por su ingreso irregular en un cargo legalmente creado, ya por permanencia en un cargo creado en forma legal más allá del término normal de su desempeño.
- b) El desempeño plausible del cargo es la quieta y pacífica posesión del mismo por su aparente legalidad para el público y sus superiores, o por el beneplácito con que la colectividad ve que el funcionario lo desempeña.
- c) Funcionarios realmente elegidos o designados por un período específico pero que actúen antes del comienzo del mismo o sigan ocupando el cargo después de la expiración del término.
- d) Funcionarios bajo la apariencia de una elección o nombramiento conocidos pero cuyo título este viciado porque no eran elegibles o porque fueron descalificados para ocupar el cargo.
- e) Funcionarios bajo apariencia de una designación u elección válida y conocida pero que han omitido cumplir con las formalidades que exige la ley.
- f) Funcionados bajo apariencia de una elección o un nombramiento irregular.
- g) Funcionarios bajo apariencia de una elección o un nombramiento, de acuerdo o en aplicación de una ley inconstitucional.

⁽⁷⁷⁾ Ibidem. pp. 329-332.

El reconocimiento de un funcionario de facto exige la concurrencia de las siguientes condiciones:

- 1 ° Debe estar reconocida por ley la función que se ejerce.
- 2° Deberá estar realmente en posesión de la función y en condiciones de desempeñarla.
- 3° Debe ejercer su función bajo apariencia de título o de autoridad.

Es un principio legal que sin función no puede haber funcionario. Si la función no existe o ha sido suprimida no puede admitirse lógicamente ni existencia de un funcionario de jure ni la existencia de un funcionario de facto. Así, si una persona es designada para un cargo y la ley que lo ha creado no fue promulgada, si el funcionario designado pretendiera actuar como tal antes de que la ley tuviera vigor, sus actos serían inválidos, ya que ni siquiera podría ser reconocido como funcionario de facto.

El funcionario de facto no se concibe con la mera pretensión de ser un funcionario público. De allí que para serlo, la posesión del cargo es un requisito indispensable. Para que una persona pueda convertirse en funcionario de facto debe tener la efectiva posesión del cargo y debe ser generalmente reconocido como funcionario.

El funcionario debe ejercer la función bajo la apariencia de legitimidad de título o autoridad. La apariencia de legitimidad es la que distingue al funcionario de facto de un usurpador.

Responsabilidad de los funcionarios de facto. El funcionario de facto puede violar los deberes a su cargo y por ello incurrirá en responsabilidad como los funcionarios de jure, la cual podrá ser civil, penal o disciplinaria. El funcionario de facto no podría argüir, para eludir su responsabilidad, los vicios de que adolece su designación. El funcionario de facto que se presenta al público como funcionario de jure, tiene que ser responsable de sus actos de omisión o de comisión. Puede actuar o rehusarse a hacerlo, pero si elige la primera

alternativa, deben desempeñar todos los niveles de su cargo y no solamente aquéllos que elija. No existe ninguna razón para que un funcionario de facto tenga una situación de privilegio con relación a los funcionarios de jure, por el solo hecho de ser un funcionario irregular.

En cuanto a la responsabilidad penal en períodos normales, el funcionario de hecho incurriría en ella sí ejerciera su función conociendo la irregularidad de su investidura. Ello es así porque socialmente es necesario evitar, en la medida de lo posible, el ejercicio de funciones públicas por quienes no estuvieren regularmente investidos.

3. Aspectos generales de los tipos de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

En ocasiones se controvierte el contenido de la institución jurídica que se aplica en la sentencia, sin embargo, en otras ocasiones la inconformidad se refiere a la actuación de los órganos jurisdiccionales, y en estos casos nos encontramos en el ámbito de la responsabilidad de los encargados de la administración de justicia, y por supuesto en el derecho disciplinario.

Las reformas constitucionales de 1982, se pueden considerar como un auténtico parte-aguas en la historia de las responsabilidades de los servidores públicos en el medio jurídico mexicano, por vez primera, se determinó que en cuanto a las responsabilidades los servidores públicos afrontarían cuatro tipos de éstas, es decir, las políticas, penales, administrativas y civiles.

En la exposición de motivos de dicha reforma, al respecto se dijo lo siguiente:

“En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre `delitos y faltas oficiales' y `delitos comunes'. Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no”.

Por otra parte, se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas, y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante juicio

político sustanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos. La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellas, estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma vigente desde el 29 de diciembre de 1982, en su artículo 109 establece lo siguiente:

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

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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.

En su artículo 110, además de establecer de manera limitativa a los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, previene que las sanciones en dicho caso 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.

En cuanto a la responsabilidad civil, el Artículo 111 previene que: "en demandas del orden civil presentadas en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Respecto de este orden de responsabilidades, el 14 de junio de 2002, con vigencia al primero de enero del segundo año siguiente a su publicación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al Título Cuarto de la Constitución General de la República, en cuanto a su denominación para quedar: "De las

responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", y en el artículo 113 se adicionó un párrafo en los términos siguientes:

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

Por último, en este orden de ideas, el Artículo 113, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, además de consignar sus obligaciones, establecerán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, sanciones que, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así, como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por tales actos u omisiones.

Por lo que toca a las responsabilidades políticas, los servidores públicos que pueden ser sujetos de las mismas, están delimitados en el texto de la Constitución, responsabilidades que solamente pueden ser exigidas ante el Congreso de la Unión, con sanciones consistentes en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

También, debe considerarse que las responsabilidades políticas son independientes de las responsabilidades penales, civiles y administrativas, por lo que una misma conducta puede hacer incurrir a algún servidor público en los cuatro tipos de responsabilidades, mediante procedimientos autónomos unos de los otros de cada una de las responsabilidades, y con la sola limitación, en una aplicación correcta del principio "non bis in idem" consagrado como garantía constitucional en el Artículo 23 de la Carta Magna, en el sentido de que aún cuando se exijan las cuatro responsabilidades por la misma acción u omisión, no podrán imponerse en las cuatro las mismas sanciones.

La diferencia esencial entre los cuatro tipos de responsabilidades radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

La responsabilidad penal existe cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el código respectivo o en leyes especiales.

La responsabilidad civil aparece cuando el acto irregular del agente haya causado un daño a la administración pública o a terceros (particulares u otros funcionarios o empleados públicos).

La responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la administración pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria de la administración, debiéndose estudiar en el “régimen disciplinario” de la administración pública, ya que éste forma el sustento de tal responsabilidad. En este orden de ideas responsabilidad administrativa' y `responsabilidad disciplinaria' son conceptos sinónimos.

Las cuatro especies de responsabilidad mencionadas pueden fundamentarse o resultar ya sea del dolo o de la culpa del agente.

La responsabilidad penal y la disciplinaria son de carácter personal, pues no pasan a los herederos del agente responsable. Igual cosa corresponde decir de la responsabilidad política *stricto* sensu. En cambio la responsabilidad civil puede pasar a los herederos del agente que causó el daño.

4. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se encuentra prevista, a nivel constitucional, en los artículos 109, fracción III y 113.

Esta responsabilidad, también llamada disciplinaria, consiste en asegurar a través de una variedad de sanciones (que van desde el apercibimiento privado hasta la destitución e inhabilitación), el cumplimiento de los deberes judiciales que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio de impartición de justicia. Para el autor Alejandro Álvarez Cárdenas, un juzgador incurre en responsabilidad administrativa cuando con su conducta vulnera el desempeño, labor, prestigio e imagen del servicio público de administrar e impartir justicia.⁽⁷⁸⁾

En lo que se refiere a la responsabilidad de los juzgadores se les conoce como responsabilidad judicial, la que según el Diccionario para Juristas de Palomar de Miguel, es aquella exigible a los miembros del Poder Judicial, por la infracción culposa o dolosa de sus deberes y funciones.⁽⁷⁹⁾

Para otros autores, la responsabilidad judicial, *lato sensu*, es el procedimiento establecido para los jueces que cometen errores inexcusables faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria de los juzgadores implica una vigilancia permanente del servicio de impartición de justicia que, al final se traduce en la imposición de sanciones.

El Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con el artículo 94, segundo párrafo, constitucional y 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación realiza dicha vigilancia, resuelve los procedimientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, con excepción, de aquéllos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁽⁷⁸⁾ Álvarez Cárdenas, Alejandro. *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 2001. p. 48.

⁽⁷⁹⁾ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*, Ediciones Mayo S. de R.L., México, p. 1188.

El artículo 100 de la Constitución, señala que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones.

Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio, ni recurso alguno, sin embargo, existe una excepción; cuando sus decisiones se refieran a la designación adscripción ratificación y remoción de magistrados y jueces, podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente, para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

En ese orden de ideas, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de carácter administrativo que se encuentra dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, realiza actos de esa misma naturaleza, así como legislativos al emitir Acuerdos Generales y jurisdiccionales, en cuanto resuelve controversias (quejas).

Ahora bien, la responsabilidad administrativa de los juzgadores, está ligada a la independencia judicial, por la cual también, debe velar el Consejo de la Judicatura Federal en todo momento, así como por la imparcialidad de los miembros de éste último. En efecto, existe una frontera difícil de esclarecer entre la responsabilidad administrativa y la independencia de los juzgadores, pues en el procedimiento administrativo se debe verificar si un funcionario judicial incumplió con algunos de los deberes a su cargo, pero sin vulnerar dicha independencia, pues no es el cauce legal para fijar la interpretación y alcance de una actuación judicial, ya que sólo se refiere a la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

El procedimiento administrativo disciplinario tiene como fin, verificar que en el ejercicio de la función jurisdiccional que se encomendó a los juzgadores, éstos cumplan con las obligaciones a su cargo, es decir, que no incurran en actos u

omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar.

En caso de que dichos servidores públicos incurran en algún incumplimiento a las citadas obligaciones, entonces ha lugar a imponer una sanción.

El llamado derecho disciplinario tiene dos finalidades una preventiva y otra represiva, si los juzgadores saben de antemano que de incumplir con una obligación a su cargo serán deudores de una sanción.

Ello lo corrobora la tesis del Pleno de la SCJN J/P 15/90, visible a fojas 85, tomo VI, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación que refiere:

"QUEJA ADMINISTRATIVA. NO ES UN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL SE ESTUDIE, ANALICE Y RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN. Del contenido de la queja sólo deben tomarse en consideración los hechos que aludan a la comisión de una pretendida falta en el despacho de los negocios a cargo de un funcionario judicial. De ahí que, por regla general, no es procedente analizar los fundamentos de una resolución, ni menos pronunciarse al respecto, pues ello equivaldría a tratar la queja, como si fuera un recurso, lo cual carece de fundamento legal".

Los servidores públicos tratarán de evitar, poniendo la mayor diligencia posible en el despacho de los asuntos (función preventiva). Pero, si aun poniendo el cuidado necesario incurren en algún incumplimiento, en ese caso, no habrá forma de evitar la sanción, la que, según se verá, puede llegar hasta la destitución e inhabilitación para ejercer otro cargo público por un periodo determinado.

Este criterio encuentra sustento en la tesis derivada de la resolución que puso fin a la queja administrativa 406/2001, emitida por el CJF en sesión de 7 de mayo de 2002, que dice:

"QUEJA ADMINISTRATIVA. SU FINALIDAD ES PREVENTIVA Y CORRECTIVA. La finalidad del procedimiento administrativo- disciplinario llamado comúnmente queja administrativa es preventiva y correctiva; tiene como objetivo analizar si, en el despacho de los asuntos a su cargo, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los

miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, se conducen con imparcialidad, rectitud, honestidad, competencia y cuidado para, en caso contrario, adoptar las medidas correspondientes".

Existen autores que le niegan dichas finalidades a las sanciones administrativas en general, considerando que su único motivo es la tutela de la función administrativa correspondiente. En el caso de los juzgadores sí existe la función preventiva y represiva de las sanciones. Si un juez de un determinado Distrito se percata que un similar es sancionado por no resolver los asuntos sometidos a su consideración en el término legal, el primero hará lo posible para no rezagarse en el ejercicio de su encargo (función preventiva). Ahora bien, el juez que se sancionó sabía que no debía rezagarse y, a pesar de ello, incurrió en dilaciones en la resolución de los juicios. Entonces, sabe que ante su conducta de incumplimiento viene la sanción (función represiva).⁽⁸⁰⁾

Las causas de responsabilidad se refieren tanto a su actuación y capacidad técnica o profesional, como a conductas vinculadas con la propia función que está encomendada a los juzgadores. En ellas subyacen las obligaciones a su cargo previstas en sentido prohibitivo, en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son: no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional.

Ahora bien, si el juzgador incumple con alguna o algunas de tales obligaciones con su comportamiento activo u omisivo, necesariamente tipifica alguna o algunas de las causas de responsabilidad previstas, principalmente, en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 8, fracciones 1 y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dicen:

"Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

⁽⁸⁰⁾ Soler, Sebastián. *Derecho Penal Argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, Tomo.II, p. 22.

I.- Cumplir el servicio público que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo. XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público".

Del artículo 184 de la Ley de Amparo, se desprende que, una vez turnado un juicio de amparo directo, a la ponencia del magistrado relator, éste cuenta con 15 días para la elaboración del correspondiente proyecto de resolución. Ahora, si dicho juzgador no presenta al tribunal en pleno el proyecto en el término antes citado, se podría decir que incumple con la referida disposición legal, causando así la deficiencia en el servicio público de impartición de justicia.

Como se ve, el derecho disciplinario de los juzgadores federales en nuestro país opta por un sistema mixto en la definición de los deberes de esos servidores ya que, por un lado, se establecen expresamente una serie de deberes que deben cumplir en el ejercicio de su encargo (no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia propios de la función jurisdiccional); y, por otro, define los supuestos que dan lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria (artículo 131 LOPJF y 8 LFRASP).

El procedimiento administrativo disciplinario, se rige por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (la que, a su vez, remite a ordenamientos supletorios), así como por el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del Propio Consejo y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta los procedimientos de responsabilidad administrativa y el seguimiento de la situación patrimonial, publicados ambos ordenamientos en el Diario Oficial de la Federación el tres de octubre de dos mil seis.⁽⁸¹⁾

⁽⁸¹⁾ En este Acuerdo General se regulan las formalidades del procedimiento administrativo instaurado para determinar la existencia, o no, de las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los

Además del procedimiento ordinario, la Carta Magna, en el artículo 97, prevé un procedimiento especial a través del cual se faculta a la SCJN para que, por conducto de algún ministro, juez o magistrado, por iniciativa propia, a petición del Ejecutivo o Legislativo federal o de algún Gobernador, inicie una averiguación (o solicite al Consejo de la Judicatura Federal la inicie), en contra de algún magistrado o juez federal, por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es causa de responsabilidad, para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, el incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 101 de la Constitución y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que sean propios de la función desempeñada, la comisión de cualquier conducta prevista en el artículo 131 de la ley, así como la contravención a las disposiciones reglamentarias o de los manuales de organización interna aprobados por el Pleno o la Comisión de Administración

(Art.33 del Acuerdo General del Pleno de la Judicatura Federal, que reglamenta los procedimientos de responsabilidad administrativa y el seguimiento de la situación patrimonial).

Los órganos competentes para conocer de los procedimientos de investigación son: El Pleno, el Presidente, la Comisión de Disciplina o el titular de la Contraloría, estando además, facultados para ordenar la práctica de

servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, relativas a los impedimentos y excusas, notificaciones, días inhábiles, causas de responsabilidad administrativa (se remite a lo dispuesto en la Constitución, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones reglamentarias y manuales aprobados por el Pleno o la Comisión de Administración), tipos de sanciones, órganos competentes, tramitación y resolución, en relación al personal administrativo y las reglas específicas para los procedimientos aplicables por un lado a los Magistrados, y por otro Jueces de Distrito.

investigaciones respecto de las conductas que pueden constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Las etapas del procedimiento disciplinario son:

El procedimiento administrativo disciplinario que se sigue en contra del personal del Poder Judicial Federal, puede iniciarse de oficio o a través de una denuncia por escrito presentado por un servidor público o Agente del Ministerio Público Federal, en donde se atribuye al juzgador la comisión de alguna o varias conductas que, probablemente pueden tipificar alguna causa de responsabilidad.

Por otro lado, en la queja administrativa, es el gobernado quien hace las imputaciones en contra del juzgador, sin que sea necesario que tenga reconocida su personalidad dentro del juicio o procedimiento del cual emana la queja. Ello, dado que cualquier persona se encuentra legitimada para iniciar un procedimiento disciplinario, pues la resolución que pone fin a esta instancia no afecta el interés jurídico de quien la denunció, incluso, puede presentarse y darse curso a una denuncia anónima, siempre y cuando esté apoyada en pruebas fehacientes que permitan presumir la responsabilidad del juzgador denunciado.

Los escritos de denuncia y queja deben estar apoyados en elementos probatorios suficientes para establecer la probable existencia de la infracción administrativa, o de la probable responsabilidad del juzgador en su comisión, sin que como requisito de forma se prevea el que el denunciante o quejoso deban precisar el precepto legal en el que encuadra la conducta; por ello, la falta de tal requisito no puede tener como consecuencia declarar infundada la queja administrativa.

Si el denunciante se desiste de la queja presentada, el procedimiento disciplinario seguirá su curso a fin de verificar la correcta o incorrecta actuación judicial de quien fue denunciado.

Una vez presentada la denuncia se solicita un informe, para rendirlo dentro del término de cinco días hábiles el cual consiste en una especie de contestación a la denuncia o a la queja, en el que el juez se refiere a todas y cada una de las imputaciones hechas en su contra, afirmando los hechos que se le atribuyen, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o refiriéndolos como estime tuvieron lugar.

Conjuntamente, con el informe el servidor público puede ofrecer los medios probatorios que estime necesarios para desvirtuar las imputaciones hechas en su contra.

Tratándose de faltas graves y de faltas atribuidas a ministros, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal deberán citar al juzgador a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le atribuye y su derecho a ofrecer pruebas. En esta audiencia el juzgador tendrá derecho a alegar en su defensa en forma escrita o verbal, lo que se asentará en el acta correspondiente.⁽⁸²⁾

Recibido el informe y desahogadas las pruebas si las hubiere, se emitirá la resolución sobre la existencia o inexistencia de la falta administrativa, así, como de la responsabilidad administrativa del juzgador.

Concluido el procedimiento, se elaborará un proyecto de resolución por el personal de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el cual se elaborará treinta días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia de alegatos, con excepción de aquéllos casos en que por causa justificada se requiera mayor tiempo para emitirlo.

⁽⁸²⁾ En el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se señala que se considerarán como faltas graves las previstas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En el caso de los servidores públicos cuyo nombramiento se aprobó por el Pleno, el proyecto de resolución se someterá a éste, cualquiera que sea el sentido. En el caso de que no hayan sido nombrados por aquél, el proyecto de resolución será sometido a la Comisión de Disciplina.

Al momento de dictarse la resolución que pone fin al procedimiento, se podrán dictar las medidas que se consideren pertinentes para la corrección o remedio inmediato de las irregularidades, independientemente de la sanción que corresponda (Artículo 81).

El artículo 113 constitucional precisa que las sanciones administrativas, además de las que señalen las leyes, consistirán en, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aparte de las sanciones antes citadas prevé el apercibimiento y la amonestación privados o públicos (artículo 135) sin derivarse de su texto una determinada prelación para su imposición, por lo que el titular del poder disciplinario puede imponer cualquiera de las sanciones, siempre fundado y motivando su resolución.

En cuanto a las reglas para la individualización de las sanciones administrativas, la Carta Magna, en el precepto constitucional antes citado, sólo alude a que aquéllas deberán imponerse de acuerdo con el beneficio económico obtenido por el juzgador responsable, así como de conformidad con los daños y perjuicios causados con su ilegal actuar.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas prevé los siguientes elementos a tomar en consideración:

- La gravedad de la responsabilidad en la que incurre el juzgador, así como la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las leyes.

- Las circunstancias socioeconómicas del juzgador.
- El nivel jerárquico de aquél, así como sus antecedentes y antigüedad en el PJF.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la falta administrativa.
- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del juzgador infractor.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado mediante la falta en que se incurrió.

Como se ve, el derecho disciplinario tiene sus propias reglas para individualizar las sanciones. Por tal motivo, en la medida de lo posible, ese ordenamiento no tiene por qué acudir a diversas reglas que en cuanto a las penas rigen en materia penal. Lo anterior, lo corrobora el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobado el 22 de agosto de 2001, que dice:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL SISTEMA DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE REGULA LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS SANCIONES PENALES, DADA SU DIVERSA NATURALEZA.- Del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se advierte que la intención del Poder Revisor de aquélla fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública. En cambio, la redacción del artículo 21 de la Constitución Federal revela que su autor designó como penas a las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuya aplicación compete exclusivamente a la autoridad judicial, de donde deriva que su naturaleza y fines son distintos a los del sistema de imposición de sanciones administrativas, por ser diferentes las causas que les dan origen. En esa virtud, los parámetros o lineamientos que rigen las sanciones penales no pueden ser iguales a los del sistema sancionador de responsabilidades administrativas ni, por consiguiente, puede legalmente determinarse la inconstitucionalidad de los dispositivos que fijan las sanciones relativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con base en esta diferencia, pues sería desconocer la intención del Poder Revisor de la Constitución —contenida en la exposición de motivos y en el texto de los artículos 109 y 113 citados—, que fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurrieran en actos u omisiones que afecten los principios fundamentales que rigen el desempeño de sus funciones, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, en la referida ley reglamentaria definió el núcleo básico calificado como infracción en cada

una de las fracciones del artículo 47, además de que en sus artículos 53 y 54 especificó las sanciones correspondientes a dichas faltas y fijó los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa sancionadora para adecuarlas al caso concreto, de manera tal que se trata de sanciones de distinta naturaleza a las penales, en tanto que guardan relación con la afectación al eficaz desempeño de la función administrativa por los servidores públicos que la incumplen".

La nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dejó de contemplar como sanción al apercibimiento. No obstante lo anterior, en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sí lo sigue contemplando (artículo 135), esa sanción continúa vigente en el ámbito punitivo de los juzgadores.⁽⁸³⁾

El apercibimiento como la amonestación son sanciones leves que pueden imponerse y consisten en una represión o llamada de atención al servidor público para que se abstenga de la realización de conductas contrarias al orden jurídico- disciplinario, so pena de ser acreedor a sanciones más severas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de faltas administrativas y a la suspensión temporal como medida cautelar o precautoria para facilitar la conducción o continuación del procedimiento disciplinario.

Respecto de la duración de la sanción en estudio, se señala en la fracción II, del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se impondrá por un periodo no menor de tres días, ni mayor a un año. En tanto que la suspensión temporal como medida procedimental, según la fracción V del diverso 21 del mismo ordenamiento legal, cesará cuando así lo resuelva el titular del poder disciplinario, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, pero si de él resulta la inocencia del juzgador deberá ser

⁽⁸³⁾ El artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala: Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Sanción Económica; IV. Suspensión; V. Destitución del puesto; y VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Aunque ambas suspensiones son temporales (una puede durar de tres días a tres meses y la otra el tiempo que dure un procedimiento administrativo), la sanción que se impone en una resolución se considera como suspensión lisa y llana y goza de definitividad; mientras que la suspensión procedimental es temporal y sólo se decreta para facilitar las actuaciones. Esta última medida es denominada también como "preventiva", destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha de responsabilidad administrativa.

El artículo 113 constitucional establece que las sanciones económicas por la comisión de faltas administrativas, deberán imponerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por los responsables y de conformidad con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder dichas sanciones de tres tantos de los beneficios, daños o perjuicios.

En ese orden de ideas, la aplicación de las multas tiene beneficio o producido un daño o perjuicio, todos de índole patrimonial, ya que en caso contrario se puede imponer cualquier otra sanción pero no la multa.

Para evitar que la multa sea excesiva o desproporcionada, el titular del poder disciplinario no debe olvidarse al momento de individualizarla, de los parámetros a que alude el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas del juzgador, su nivel jerárquico, antecedentes personales y antigüedad, etc., debiendo fundar y motivar debidamente la resolución, pues la finalidad que persigue este tipo de sanciones es, además de intimidatorio, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con su patrimonio.

Los daños y perjuicios que se causen con la comisión de una falta, resultan un parámetro para la imposición de las sanciones económicas.

Las sanciones administrativas que se han impuesto derivadas de los asuntos que se han tramitado en la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal de 1995 a febrero de 2008 son:

SANCIONES QUE SE HAN IMPUESTO DERIVADAS DE LOS ASUNTOS QUE SE HAN TRAMITADO EN LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE DISCIPLINA:⁽⁸⁴⁾

Total de sancionados de Enero a Septiembre de 2008.								
	APER. PRIV.	AMON. PRIV.	APER. PÚB.	AMON. PÚB.	SUSP.	INHAB.	DEST.	TOTAL
Magistrados de Circuito	2	0	0	2	1	0	0	5
Jueces de Distrito	4	0	0	1	3	0	0	8
Secretario de Tribunal	0	0	0	1	1	0	0	2
Secretario de Juzgado	5	0	0	1	0	0	0	6
Actuario Judicial	5	0	1	2	1	0	0	9
Defensor Público Federal	0	0	0	0	0	1	0	1
Oficial Judicial	3	1	0	2	1	1	1	9
Total	19	1	1	9	7	2	1	40
1995 A 2008*								
	APER. PRIV.	AMON. PRIV.	APER. PÚB.	AMON. PÚB.	SUSP.	INHAB.	DEST.	TOTAL
Magistrados de Circuito	99	29	18	38	15	5	7	211
Jueces de Distrito	180	31	24	47	29	2	11	324
Secretario de Tribunal	27	3	6	9	8	5	6	64
Secretario de Juzgado	85	7	4	10	3	7	13	129
Actuario Judicial	36	1	4	5	2	0	2	50
Defensor Público Federal	7	1	4	12	21	1	10	56
Oficial Judicial	11	3	3	3	2	2	3	27
Total	445	75	63	124	80	22	52	861

Estatuye el artículo 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que sólo las resoluciones en las que se impongan como sanción administrativa la destitución en el ejercicio del cargo de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión administrativa.

De lo anterior, claramente se advierte que en contra de las resoluciones que tengan por no acreditada la responsabilidad atribuida, o bien, en contra de aquéllas en que se impongan apercibimiento, amonestación, multa o suspensión no procede medio de impugnación alguno.

⁽⁸⁴⁾ Secretaría de Vigilancia y Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/default.html.

Cabe destacar que el hecho de que la SCJN, como máxima autoridad judicial que es, conozca de este recurso y lo resuelva mediante sentencia, no hace que cambie la sanción su original carácter administrativo.

El recurso de revisión tiene como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique si tales sanciones fueron impuestas con estricto apego a los requisitos formales previstos en las leyes aplicables. Así lo señaló el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XXI/96, visible a fojas 468, tomo III, Novena Época del SJF y su Gaceta, que dice:

“REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción y .remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma”.

Una vez presentado el recurso, el CJF, a través de un Consejero que será el representante del citado órgano, debe rendir un informe, el cual será remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, junto con el citado medio de impugnación sea turnado a un ministro ponente. Este informe debe ir acompañado de todos los elementos de prueba necesarios para la resolución del recurso.

El recurso de revisión tiene como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique si tales sanciones fueron impuestas con estricto apego a los requisitos formales previstos en las leyes aplicables.⁽⁸⁵⁾

Una vez presentado el recurso, el CJF, a través de un Consejero que será el representante del citado órgano, debe rendir un informe, el cual será remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, junto con el citado medio de impugnación sea turnado a un ministro ponente. Este informe debe ir acompañado de todos los elementos de prueba necesarios para la resolución del recurso.

En esta segunda instancia cabe la apertura de un periodo probatorio, hasta por diez días. En este término, sólo se admitirán las pruebas documentales y testimoniales.⁽⁸⁶⁾

⁽⁸⁵⁾ Así lo señaló el Pleno de la SCJN, en la tesis P. XXI/96, visible a fojas 468, tomo III, Novena Época del SJF y su Gaceta, que dice: "REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción y .remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al Juez o Magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma".

⁽⁸⁶⁾ Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren fundada la revisión se limitarán a declarar la nulidad de la resolución impugnada. Ello, para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal, en un plazo no mayor a 30 días naturales dicte una nueva resolución en la que acate los lineamientos determinados por la SCJN. Esos lineamientos deben ser especificados con precisión en la resolución que recaiga a la revisión la cual no interrumpa los efectos de la resolución del CJF impugnada.

Solamente las resoluciones en las que el Consejo de la Judicatura Federal imponga como sanción la destitución en el ejercicio del cargo son recurribles mediante la revisión de la cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. Responsabilidad Penal.

Para que una conducta sea considerada como delictiva se requiere, en primer término, de su ilicitud como tal, esto es, aquélla debe estar descrita y sancionada por la ley penal. Esta garantía, tutelada por el artículo 14 constitucional, prohíbe imponer pena alguna que no esté exactamente decretada por una ley aplicable al delito de que se trate.

La responsabilidad penal de los servidores públicos se encuentra prevista a nivel constitucional en el artículo 109, cuya fracción II, en lo conducente, dice:

"La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal..."

Los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en ejercicio de su encargo o con motivo de él, se encuentran catalogados en los Títulos Décimo (Delitos cometidos por los servidores públicos) y Décimo Primero (Delitos cometidos contra la administración de justicia) del Libro Segundo, del Código Penal Federal.

El Estado delega en un servidor público la realización de un servicio público, por tanto, si aquél, en la prestación de ese servicio o, con motivo de ella delinque, a quien le afecta tal comportamiento ilícito es al Estado.⁽⁸⁷⁾

Los delitos materia del presente apartado, de acuerdo con el Código Penal Federal, se agrupan en dos. En efecto, en el Título Décimo, se regulan de los artículos 214 a 224 los delitos cometidos por los servidores públicos, que son:

- Ejercicio indebido del servicio público.
- Abuso de autoridad.

⁽⁸⁷⁾ En esta clase de delitos no solamente existe identidad de sujeto activo (al ser sólo los servidores públicos los que pueden incurrir en ellos), sino también de sujeto pasivo: el Estado.

- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Por otra parte, en el título Décimo Primero del citado ordenamiento legal, en concreto en el artículo 225, a través de sus diversas fracciones, se contienen los delitos cometidos contra la administración de justicia. En relación con ellos, los juzgadores pueden cometer los siguientes tipos penales:

- Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello.
- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba.
- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión.
- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen.
- No cumplir con una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello.
- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.
- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida.

- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia.
- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela.
- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente.
- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura.
- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye.
- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso.
- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento.
- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.
- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo.
- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley.
- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado previamente, conforme a lo dispuesto por la ley.
- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución.
- Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido.
- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretado en su contra.
- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.
- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.
- No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa.
- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

Por otro lado, refiere la Ley de Amparo que será castigado con la pena prevista para los delitos contra la administración de justicia, el juzgador que:

- No suspenda el acto reclamado, cuando éste importe peligro de privación de la vida o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si dicho acto no se llegare a ejecutar por causas ajenas a la intervención de la justicia federal.
- Por negligencia o motivos inmorales (y no por simple error de opinión), no suspenda el acto reclamado (independientemente de su naturaleza), a pesar de la notoriedad en la procedencia de dicha medida.
- Contra lo dispuesto por la Ley de Amparo, excarcele a un quejoso.
- Por no dar curso a las promociones de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retarde o entorpezca la administración de justicia.
- Sin motivo justificado suspenda o difiera la audiencia constitucional.
- Decrete la suspensión del acto reclamado, aun con el carácter de provisional, fuera de los casos permitidos por dicha ley. Ello, si con dicha medida se produce un daño o se concede una ventaja indebida.

A. Enriquecimiento ilícito

De todos los delitos en que pueden incurrir los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional o con motivo de ella, sobresale el de enriquecimiento ilícito. Tan es así, que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo destaca en el artículo 109, fracción III, tercer párrafo, al disponer:

“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan”.

Para que se pueda proceder penalmente en contra de un ministro o consejero, se requiere, según el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de una declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A través del denominado juicio de procedencia se busca desaforar a dichos servidores, para estar en posibilidad de sujetarlos a las autoridades correspondientes, por la presentación de una denuncia de carácter penal en su contra en la que se les atribuya la comisión de un delito durante el tiempo de su encargo.

Fuero es una palabra que tiene diversas acepciones, debiéndose destacar para los fines del análisis de la responsabilidad de los servidores públicos, solamente el fuero constitucional, en atención a que sólo puede estar establecido en la Carta Magna o en la de las diversas entidades federativas, mas no en una ley secundaria, ya que constituiría una excepción a la igualdad constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho suya la terminología de fuero constitucional para denotar la declaración de procedencia, tal y como se desprende del texto de las tesis de jurisprudencia 37/96 y 38/96 que, respectivamente, dicen:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos alude a esta relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos".

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir el fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal".

El que se prevea el fuero a nivel constitucional, aunque no con ese nombre (según el artículo 13 de ese máximo ordenamiento, ninguna persona puede tener fuero en nuestro país), tiene una explicación lógica. En efecto, entre más alta sea la categoría de un servidor público, más vulnerable se vuelve a las acusaciones. Por ello, el fuero tiene como fin alejarlos temporalmente de esas acusaciones con el objeto de no entorpecer el ejercicio de la función pública. Lo anterior, máxime que la materia penal se encuentra estrechamente relacionada con la privación de la libertad. Así, se protege la investidura del servidor público,

pero no al sujeto como persona humana, pues entonces sí se rompería con la igualdad jurídica que pregonan el artículo 13 de nuestra carta magna. De ahí, que en contra de la persona que goce de licencia o esté separado del cargo, no sea necesario que se le sujete al procedimiento de declaración de procedencia, tal como lo establece el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fuero es una inmunidad pero no una impunidad, que de pauta a que su titular jamás sea requerido de responsabilidad y deja de tener vigencia una vez que el servidor público deja el cargo.

En relación con los magistrados y jueces federales cabe destacar que no son sujetos de declaración de procedencia, en virtud de que no se prevén en el citado artículo 111 constitucional, aun cuando el propio texto federal reconoce a los órganos jurisdiccionales de los que son titulares, como depositarios del PJF.

Sin embargo el Consejo de la Judicatura Federal en la fracción X, del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, considera una figura similar, misma que puede ser calificada como "fuero legal".

En efecto, en dicho precepto se establece que para que un juez de Distrito o magistrado de Circuito puedan ser, en primer término aprehendidos y, por consiguiente para que puedan ser procesados, el CJF, a solicitud de la autoridad judicial, determinará si suspende o no al juzgador federal. Durante el tiempo que dure la suspensión, el juzgador a juicio del Consejo de la Judicatura Federal, puede continuar recibiendo una remuneración.

Como se ve, la suspensión de jueces y magistrados por parte del CJF constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento.

Las penas por los delitos en que pueden incurrir los juzgadores son:

- Prisión hasta de catorce años.

- Multa hasta de dos mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito.
- Destitución en el empleo.
- Inhabilitación de hasta catorce años para poder desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.⁽⁸⁸⁾

Estas sanciones, en el caso de delitos por cuya comisión el juzgador haya obtenido un beneficio económico o bien haya causado un daño o perjuicio patrimoniales, deberán graduarse conforme a ellos, sin que en ningún caso puedan exceder de tres tantos de lo obtenido o causado.

La inhabilitación impide a aquel juzgador que ha sido penalmente responsable de alguno de los delitos señalados, continuar prestando sus servicios, evitando así la causación de ulteriores daños a los intereses públicos por un probable comportamiento ilícito posterior.

En la Ley de Amparo, la inhabilitación a imponer sólo se refiere a la suspensión de derechos para obtener otro empleo en el ramo judicial, en el del trabajo o en el Ministerio Público y, por un término hasta de cinco años. Esto, sin lugar a dudas es una atenuante de la que gozan los jueces de amparo, pues los tipos penales de abuso de autoridad y contra la administración de justicia, conforme a los cuales se sancionan los delitos previstos por la Ley de Amparo, prevén una inhabilitación de hasta nueve y diez años, respectivamente, para ejercer cualquier cargo, empleo o comisión público, esto es, no sólo en el Poder Judicial, en el ramo del trabajo o dentro de la Procuraduría de Justicia, sino en cualquier sector público.⁽⁸⁹⁾

⁽⁸⁸⁾ Estas sanciones, en el caso de delitos por cuya comisión el juzgador haya obtenido un beneficio económico o bien haya causado un daño o perjuicio patrimoniales, deberán graduarse conforme a ellos, sin que en ningún caso puedan exceder de tres tantos de lo obtenido o causado.

⁽⁸⁹⁾ En el delito de enriquecimiento ilícito también se sancionará al responsable con el decomiso de los bienes cuya procedencia no haya podido acreditar.

El Código Penal Federal, en su artículo 213, establece reglas especiales para la individualización de las penas a imponer a los servidores públicos. Por virtud de ellas, en la respectiva sentencia se deberá tomar en cuenta:

- Si el servidor público es trabajador de base o de confianza.
- Su antigüedad en el cargo.
- Sus antecedentes laborales.
- Percepciones.
- Grado de instrucción.
- Necesidad de reparar los daños e indemnizar los perjuicios ocasionados por la comisión del delito.
- Circunstancias especiales de los hechos constitutivos del ilícito penal.

6. Responsabilidad Política

La responsabilidad política es aquella que tienen los servidores públicos federales y del Distrito Federal de alta jerarquía cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho. En relación con los servidores públicos de las entidades federativas, se les puede exigir responsabilidad política, cuando con su conducta incurren en violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a las leyes federales que de ella emanan, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales.

El Dr. Héctor Fix- Zamudio considera al juicio político como uno de los cinco instrumentos previstos a nivel constitucional para la solución de conflictos, de carácter jurisdiccional, sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales.⁽⁹⁰⁾ Las otras cuatro garantías son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo, el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la posibilidad de la instancia ante la

⁽⁹⁰⁾ Este autor es citado por Vázquez Alfaro, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, México, 1996, p. 264

Comisión de Derechos Humanos, sólo que el juicio político es de naturaleza extraordinaria, por los actos materia del mismo, por la jerarquía de los servidores públicos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir el mismo y por el carácter de las resoluciones que en él se dictan.

El juicio político denominado también de responsabilidad, es uno de los instrumentos que protegen los intereses públicos fundamentales contra actos de los funcionarios públicos que, al olvidar el compromiso de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, incurren en responsabilidades que

Este juicio es de carácter especial, no judicial, dado que sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye en un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan.

El objetivo de la posibilidad de fincar responsabilidad política en contra de un servidor público es la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala los límites de la actuación de todo servidor público, garantizando así a la colectividad el correcto y normal desarrollo de la función pública.

La responsabilidad política no procede en contra de un órgano público o institución pública, sino solamente en contra de las personas físicas denominadas servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión de alto rango, según se advierte del listado de servidores previsto en el artículo 110 de la Carta Magna, según el cual la responsabilidad política procede:

A nivel federal, en contra de:

- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- Ministros de la SCJN.

- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Estado.
- Procurador General de la República.
- Jefes de departamentos administrativos.
- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito.
- Consejeros electorales.
- Secretario Ejecutivo del IFE.
- Directores Generales y equivalentes de los organismos centralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares y fideicomisos públicos.

En el Distrito Federal en contra de:

- Diputados de la Asamblea.
- Jefe de Gobierno.
- Procurador General de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

Y a nivel estatal, en contra de:

- Gobernadores.
- Diputados.
- Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.
- Consejeros de la Judicatura.

Cabe destacar que los servidores públicos estatales a que se refiere el artículo 110 constitucional, son políticamente responsables por diferentes tipos de conductas a los federales, como lo son, la violación grave de preceptos constitucionales o de las leyes que de ella emanen o bien, el indebido manejo de fondos y recursos federales.

Como se advierte, se trata de puestos de la más alta jerarquía dentro de los poderes públicos tanto federales como estatales, aunque el texto constitucional no especifique expresamente la característica "alto rango".

Por lo que a nuestro tema concierne, el juicio político procede en contra de todos los juzgadores federales, es decir, tanto en contra de ministros como de magistrados de Circuito, jueces de Distrito y Consejeros

La conducta típica en la responsabilidad política puede manifestarse a través de una acción o bien, de una omisión, como expresamente lo refiere la fracción I del artículo 109, que dice:

"Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto 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".

La conducta activa u omisiva de que hablamos, para poder ser generadora de este tipo de responsabilidad, debe darse en el ejercicio de la función pública encomendada y no como persona física.⁽⁹¹⁾

En primer término debemos de tratar de dilucidar qué son los intereses públicos fundamentales, para después analizar qué actos u omisiones pueden ser constitutivos de su perjuicio o bien, generadores de una afectación a su buen despacho.

La interpretación legal del concepto "intereses públicos fundamentales o afectación a su buen despacho" está dada en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque es muy corto pues sólo

⁽⁹¹⁾ Según el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se incurre en responsabilidad política por la mera expresión de ideas.

se limita a enumerar una serie de conductas que redundan en su perjuicio. Esas conductas, pueden ser divididas en cuatro sectores:

- El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal (fracciones I y II).
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio (fracciones III y IV).
- La usurpación de atribuciones y cualquier contravención (por acción u omisión) a la CPEUM o a las leyes federales cuando se causen perjuicios graves a la Federación, a una o varias entidades federativas o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones (fracciones V, VI y VII).
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (fracción VIII).

Por lo tanto, es el Poder Legislativo el que, a través de la Cámara de Diputados, en primer término y, de la Senadores, posteriormente, se encarga de tipificar una conducta como perjudicial o no de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, quienes, por las razones señaladas gozan de una amplia facultad discrecional en el ejercicio de tal atribución. Ello hace que el juicio político quede como un arma de considerable peligro en manos de un solo poder público.

En cuanto a la naturaleza de este juicio con todo y el carácter materialmente político que le resulta innegable, es formalmente de carácter jurisdiccional, ya que en él se contemplan todas las etapas de un proceso de esa índole y concluye con una sentencia. En efecto, como se verá a continuación se prevé una fase postulatoria, un periodo probatorio, se presenta una fase preconclusiva y se da una segunda etapa que es la del juicio propiamente dicho, en la que se desenvuelve una actividad de un juzgador que emite una, sentencia. Además,

durante su substanciación se deben respetar todas las garantías de que todo inculpado goza en cualquier procedimiento.⁽⁹²⁾

Las tres primeras etapas las lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en tanto que las dos últimas se substancian ante la de Senadores. Así lo prevén los artículos 74, fracción V y 76, fracción VII, ambos de la CPEUM, como facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Dichos preceptos, textualmente, dicen:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.- V.-...Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren".

"ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado.- VI.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

El escrito de denuncia puede ser presentado por cualquier ciudadano ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Una vez ratificado el escrito de que se trata, la Oficialía turna el asunto a la Subcomisión de Examen Previo, quien se encarga de verificar que la persona en contra de quien se presentó la denuncia sea sujeto de juicio político, que la o las conductas que se le atribuyen sean políticamente típicas y que las pruebas sean suficientes para tener al servidor público denunciado como probable responsable políticamente. Si la subcomisión determina procedente la denuncia, la remite al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

El Pleno de las citadas comisiones turna la denuncia a la sección instructora ante quien se abre a prueba el juicio. En este periodo se desahogan tanto las diligencias necesarias para el esclarecimiento de la responsabilidad política que

⁽⁹²⁾ Gil Vargas. Lidiette. *La responsabilidad administrativa de los Juzgadores Judiciales*, Tesis Doctoral, UNAM, México, 2006. p.67.

se atribuye al servidor denunciado, como las pruebas de descargo que ofrezca el denunciado.

Terminada la instrucción del procedimiento se pone el expediente a la vista, en primer término del denunciante y, posteriormente del servidor público denunciado, a fin de que formulen alegatos. Se hayan o no formulado estos últimos, la sección instructora formulará sus conclusiones. Si de acuerdo con las conclusiones se estima legalmente comprobada la conducta que se le atribuye al denunciado, así como su responsabilidad en la comisión de la misma, se da cuenta con ellas al Presidente de la Cámara de Diputados para que convoque a una sesión en la que, con citación tanto del denunciante como del denunciado y, sólo por mayoría absoluta de los miembros presentes, deberá resolver si acusa o no al encausado ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que funge con carácter de tribunal.

Recibida la acusación, la Cámara de Senadores turna el expediente a la Sección de Enjuiciamiento, para que emplace tanto a la Cámara de Diputados como al probable responsable para que presenten sus alegatos de forma escrita. Las Conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción, pueden ser escuchadas de oficio o a petición de parte. Esta Sección de Enjuiciamiento también tiene facultades para ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la integración de sus propias conclusiones.

El Presidente de la Cámara de Senadores, una vez recibidas las conclusiones, anuncia que ésta, en una audiencia final, deberá erigirse en jurado de sentencia quien, por mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión que corresponda, absuelve o condena al acusado. A esta audiencia son convocados tanto la Comisión de Acusación de la Cámara de Diputados como el acusado y su defensor, a quienes se les concede el uso de la palabra.⁽⁹³⁾

⁽⁹³⁾ Este juicio sólo se puede promover durante el tiempo en que el servidor público se encuentre en ejercicio del cargo que se le confirió, o dentro del año siguiente a la conclusión de las funciones.

En el caso de condenarse al servidor público acusado el Senado determinará la pena y la comunicará a los órganos encargados de ejecutarla (en el caso del Poder Judicial de la Federación, SCJN o CJF).⁽⁹⁴⁾

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones que la Cámara de Senadores puede aplicar a un servidor público por haber incurrido en responsabilidad política pueden ser la destitución y/o la inhabilitación de uno hasta veinte años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público", según la intensidad de su conducta. De esta forma, se priva al servidor sancionado de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le eran inherentes al cargo público que desempeñaba.

7. Responsabilidad Civil.

El servidor público al ejercer sus funciones puede causar daños a terceros o a la Hacienda Pública, y con ello incurrir en una responsabilidad civil o resarcitoria.

En el artículo 109 constitucional se establecen los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, pero no define la responsabilidad civil, sin embargo en el párrafo octavo del diverso 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda. El citado precepto legal, textualmente, dispone:

⁽⁹⁴⁾ Las declaraciones y resoluciones definitivas de ambas Cámaras son inatacables. Esto es, las resoluciones del juicio político son irrecurribles y, por ende, no están sujetas a modificación alguna por parte de ningún órgano. Dicha definitividad no es caprichosa sino que es impuesta en atención a la naturaleza del propio juicio.

Artículo 111.- "...En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...".

La existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie puede dañar a otro" y encuentra su base constitucional en los artículos lo., 12, 13 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en su persona o en su patrimonio, la persona que lo cause incurre en responsabilidad y está obligado a reparar tanto los daños causados, como a indemnizar los perjuicios provocados por ella misma o un tercero por el que debe responderse. Así lo prevé el artículo 1910 del Código Civil Federal que, textualmente, dice lo siguiente:

"Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

En esos términos, si un servidor público en ejercicio de sus funciones, causa un daño o un perjuicio, incurre en responsabilidad. Conforme al texto del artículo 1927 del citado ordenamiento legal, (en vigor a partir del primero de febrero de 1994), el Estado respondía en los siguientes términos:

"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos".

Los servidores públicos del Poder Judicial Federal, realizan primordialmente funciones jurisdiccionales y otras administrativas.⁽⁹⁵⁾

Por un lado, se configura la responsabilidad civil de los servidores públicos que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, que realizan actos administrativos y que causan daños al Erario Federal, incurriendo en una responsabilidad civil o resarcitoria frente al propio Estado.

Al respecto, la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 45 preveía la obligación de los servidores públicos de resarcir el daño causado a la Hacienda Pública.

Dicho ordenamiento legal fue abrogado, y se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, en la que se señala:

“Artículo 115.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

⁽⁹⁵⁾ No se puede soslayar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, cuando el damnificado es el Erario Público. Por ende, se impone como requisito axiológico la exigencia al funcionario de un obrar diligente y coherente, no sólo respecto a terceros, sino también frente al Estado mismo. Mabel Ivanega, Miriam. *Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos* Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia, México, UNAM, México p. 155.

Artículo 116.- Las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.”

De acuerdo con estos preceptos legales, en el caso de los servidores públicos que manejen recursos públicos, incluidos los del Poder Judicial Federal, y que con su actuación causen un menoscabo en la Hacienda Pública, serán responsables por sí o solidariamente con los particulares que hayan participado y deberán resarcir el daño causado, con independencia de las diversas responsabilidades en las que haya incurrido con esa misma acción y respecto de las cuales proceda se les impongan sanciones de diversa índole.

En la evolución de las instituciones jurídicas, la responsabilidad resarcitoria a cargo de jueces y magistrados federales ha cobrado mayor importancia. Esto, porque el servicio público de impartición de justicia que a ellos se les ha delegado, constituye uno de los más importantes. Por ende, si éste se lleva a cabo deficientemente o de manera indebida, repercute indiscutiblemente en la paz social.

En cuanto a las actuaciones judiciales, las mismas pueden producir daños o perjuicios patrimoniales en la esfera jurídica de los particulares, y por ende, corresponde reparar el daño causado

8 Responsabilidad Constitucional

La doctrina administrativa centra la clasificación de la responsabilidad de los servidores públicos en los tipos de responsabilidad precisados anteriormente, sin embargo no toma en cuenta la responsabilidad constitucional, la que se deriva en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, y ahora también por cumplimiento de sentencias dictadas por el más Alto Tribunal, en juicios de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

El Doctor Sergio R. Márquez Rábago, estima que esta responsabilidad no resulta ser de carácter civil, pues no se trata del cumplimiento de una obligación pecuniaria; sino sólo de una responsabilidad penal, pues, aunque sí existe, por la remisión a juez penal federal, primero se da la separación del encargo, lo que en si, como acto de privación, ya resulta una sanción (de carácter constitucional); no se trata de responsabilidad administrativa pues la Suprema Corte no es superior jerárquico del servidor a sancionar, y por supuesto que tampoco es responsabilidad política puesto que no es un *ataque a las instituciones fundamentales del Estado y su buen despacho*, ni se acusa con fundamento en el Art. 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad deriva del incumplimiento de sentencias de amparo, y se regula por la Carta Magna en su artículo 107, fracción XVI, en los siguientes términos:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

.....

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia, Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente citados.

...”

Por otro lado, dicha responsabilidad se encuentra regulada en el artículo 105 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma:

“Artículo 105.

...

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley”.

En estos preceptos se advierte que al juzgador de amparo que haya conocido del juicio de garantías, corresponde vigilar que las autoridades responsables cumplan con la ejecutoria y, en su caso, seguir el procedimiento que para tal efecto prevén, que es el de solicitar a la autoridad o autoridades cumplir con la ejecutoria y si no lo hacen, requerir a su superior inmediato para que las obligue a ejecutar sin demora la sentencia y si dicho superior no atiende el requerimiento y éste a su vez tuviere superior jerárquico, también requerirlo, con el fin de que las obligue a acatar el fallo protector, dado que el objetivo consiste en que este quede cumplido dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables, si la naturaleza del acto lo permite, o bien debe existir constancia de que se encuentra en vías de cumplimiento.

Existe un procedimiento riguroso que debe seguirse cuando se otorga la protección constitucional al quejoso, conforme al cual no sólo se encuentra vinculada al cumplimiento de la sentencia la autoridad directamente responsable, sino todas las autoridades que lleguen a estar relacionadas con ese acatamiento y, también, de modo fundamental, los superiores jerárquicos de ellas.

Pero si la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado tratando de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, pero si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia, pero si ésta no la ejecuta en el término concedido será procedente la aplicación de la sanción

aludida, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este último caso es necesario que el órgano jurisdiccional de amparo, previo a remitir los autos para la imposición de la sanción a que se refiere el citado artículo 107. fracción, XVI, agote el procedimiento establecido en esta ley, particularmente en sus artículos 105, párrafos primero y segundo, 107, 108, párrafo segundo, 109 y 110 y recabar, dejando constancia en el expediente relativo al juicio de amparo, los documentos públicos u otras pruebas que pongan de manifiesto, sin lugar a dudas, quien es la persona física que en su carácter de autoridad incurrió en desacato a las órdenes de cumplir con la ejecutoria que concedió la protección constitucional, pues será esta la que se haga acreedora a las medidas citadas.

El hecho de que en el referido procedimiento se requiera el cumplimiento del fallo protector por conducto del superior jerárquico de la responsable, tiene como objetivo que aquella autoridad, ejerciendo la atribución que su jerarquía le proporciona, constriña a su subordinado a acatar la sentencia de amparo.

Por otro lado, en el supuesto de que el cumplimiento de la ejecutoria sea competencia de una autoridad que no haya intervenido en el juicio, no es impedimento, toda vez que tal circunstancia es una cuestión de orden público.

Al respecto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Noviembre de 2000

Tesis: P. CLXXV/2000

Página: 5

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A QUIEN SE REQUIERE SU INTERVENCIÓN CUANDO EL INFERIOR NO CUMPLE, DEBE UTILIZAR TODOS LOS MEDIOS A SU ALCANCE PARA

CONSEGUIRLO, ENCONTRÁNDOSE SUJETO A QUE, DE NO HACERLO, SEA SEPARADO DE SU CARGO Y CONSIGNADO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO. Conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de la Ley de Amparo, existe un sistema riguroso que debe seguirse cuando se otorga la protección constitucional al quejoso, conforme al cual no sólo se encuentra vinculada al cumplimiento de la sentencia la autoridad directamente responsable, sino todas las autoridades que lleguen a estar relacionadas con ese acatamiento y también, y de modo fundamental, los superiores jerárquicos de ellas. Esta vinculación no sólo se sigue del requerimiento que debe hacerle el Juez de Distrito cuando la autoridad directamente responsable no cumple con la sentencia, sino de la clara prevención del artículo 107 de la Ley de Amparo, de que "las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo". De esta disposición se sigue que el requerimiento al superior jerárquico no puede tener como fin que el mismo se entere de que uno de sus subordinados no cumple con una sentencia de amparo y, cuando mucho, le envíe una comunicación en la que le pida que obedezca el fallo federal. El requerimiento de que se trata tiene el efecto de vincular a tal grado al superior que si la sentencia no se cumple, también procederá aplicar a éste la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y 105 y 107 de la Ley de Amparo, a saber, separarlo de su cargo y consignarlo ante un Juez de Distrito. De ahí que ante un requerimiento de esa naturaleza, el superior jerárquico deba hacer uso de todos los medios a su alcance, incluso las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puede formular e imponer, respectivamente, para conseguir ese cumplimiento lo que, además, deberá hacer del conocimiento del Juez. Es obvio, por otra parte, que si el subordinado se resiste a cumplir con la sentencia la deberá cumplir directamente el superior, independientemente de las sanciones que le pudiera imponer.

Incidente de inejecución 163/97. Purúa Punta Estero, S.A. 23 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

9. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

A continuación se expone en qué consisten cada uno de los elementos que intervienen en la responsabilidad patrimonial del Estado, de los cuales deriva su carácter administrativo, así como la forma en la que opera a partir de los sujetos que intervienen, las acciones u omisiones que le dan origen, los criterios de imputación, el daño y las formas de su reparación, el nexo causal, las causas excluyentes de responsabilidad del Estado.

9.1 Sujetos

Una relación jurídica que se establece entre dos o más sujetos de derecho, es una correlación en la que una de las partes está constreñida a cumplir con un deber o una obligación; de lo contrario, la otra parte puede exigir su cumplimiento, ya sea que las partes lo hayan acordado o que así lo dispongan las leyes, por eso se dice que el concepto de relación implica la pluralidad de personas y por lo que hace a la relación jurídica, esta consiste en la situación de unión en que se encuentran los sujetos acreedor y deudor y, por lo cual el deudor se encuentra en la necesidad de ejecutar una prestación a favor del acreedor, quien a su vez, está facultado para recibir y exigir esa prestación.

En la relación que se establece entre los órganos del Estado, y los particulares, participan:

Sujeto activo o acreedor.- Es el que tiene el derecho personal de exigir una prestación, es decir el beneficiado con la prestación y que por lo tanto tiene derecho que se cumpla a su favor con lo preceptuado en un ordenamiento jurídico cuando éste ha sido vulnerado y, en el caso de una obligación, a recibir la prestación debida; de lo contrario puede exigir su cumplimiento ante las instancias legales creadas al efecto.

Por otro lado, debe coexistir un sujeto pasivo o deudor, quien tiene el deber jurídico o la obligación de ejecutar la prestación prevista en la ley por eso se

dice que es "extracontractual", al haber causado un daño, en consecuencia tiene el deber de repararlo a través de la restitución o de la indemnización.⁽⁹⁶⁾

En cuanto al sujeto pasivo de la relación, es claro que se trata del Estado y por consiguiente la solicitud de indemnización debería formularse en contra de la entidad administrativa de que forme parte el servidor público causante del daño reclamable.

Por eso es que se requiere la existencia de medios de defensa, a través de los cuales el particular afectado pueda exigir la reparación de los daños causados por las actividades de la Administración Pública, de ahí, que la existencia de un sistema legal adecuado y la posibilidad de acudir ante el propio órgano de la Administración Pública que causó el daño o ante un Tribunal administrativo o jurisdiccional, para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados en su patrimonio es fundamental para que el Estado asuma plenamente su responsabilidad.

Esta protección del patrimonio de los particulares, que son los sujetos activos de la relación jurídica obligacional, se deriva de la garantía de seguridad e integridad patrimonial.⁽⁹⁷⁾

Como toda materia de obligaciones puede haber tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como sujetos pasivos obligados a la indemnización correspondiente.

En efecto, puede haber concurrencia en lo que respecta a los sujetos activos, pero también en cuanto a los pasivos como puede suceder en las administraciones adscritas a diferentes niveles de gobierno, como son las

⁽⁹⁶⁾ Cfr, Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa . México, 2000 p. 328.

⁽⁹⁷⁾ La responsabilidad civil del Estado que debe denominarse en el ámbito del Derecho Público, de acuerdo con la doctrina moderna "responsabilidad patrimonial" de una larga evolución ha sido definida en 1970 por Leguina Villa como: "La transferencia o desplazamiento de la detracción patrimonial producida por el hecho dañoso en la esfera jurídica del dañado hacia otro sujeto, declarado obligado por la norma jurídica a reintegrar a la víctima en su primitiva situación económica.

federales, estatales o municipales. En este caso se debe partir del criterio que para salvaguardar la garantía de legalidad se puede imputar el daño preferentemente a quien sea titular del servicio público o actividad administrativa de que se trate.

En el caso de que concurren varias dependencias del mismo orden federal local o municipal, y que se encuentre plenamente identificada la participación de cada una de ellas, la indemnización del daño debe ser en forma equitativa entre las que se hubiere determinado.

En el supuesto de que no se pudiera identificar con la precisión adecuada la participación de cada una de las dependencias en el caso de que fueran de diverso orden (federal estatal o municipal), podría ser que la indemnización la cubriera la federal, sin perjuicio de que pueda repetir a través de las instancias respectivas en contra de las dependencias de los demás niveles.

La tendencia debe ser identificar un solo patrimonio público responsable, de preferencia aquél que entre los demás copartícipes en la producción de la lesión patrimonial sea el más solvente de todos.⁽⁹⁸⁾

9. 2 Objeto.

La reparación de los daños producidos constituye el objeto de las obligaciones.⁽⁹⁹⁾

En esta materia, la reparación consistirá en dejar cubierto el daño al sujeto activo de la relación, es decir aquél o aquéllos que hayan resentido en sus

⁽⁹⁸⁾ Muñoz Machado, Santiago. *La Responsabilidad Civil Concurrente de las Administraciones Públicas*, 1ª.Ed., Madrid España, Editorial Civitas, 1992 p. 22

⁽⁹⁹⁾ González Pérez, Jesús. *El objeto del derecho es la prestación, la conducta exigible por el acreedor, Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 1ª Ed. Editorial Civitas, 1996, p.79.

bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos de tal manera que se restablezca la integridad patrimonial, ya sea que provengan de una conducta lícita o ilícita.

La reparación debe ser integral a fin de restablecer la igualdad que supone soportar equitativamente las cargas públicas, sin embargo no debe ser motivo de lucro o enriquecimiento injusto. La indemnización debe ser equivalente al daño sufrido, es preciso tomar en cuenta dos componentes básicos de la indemnización integral el denominado “daño emergente” (incluidos los daños personales y morales) y también el “*lucrum cessans*”, aunque en este último, sólo en los casos en que según su especial naturaleza sea jurídicamente posible. Ello se identifica con la noción de perjuicio que según el artículo 2109 del Código Civil significa la privación de cualquier ganancia lícita que debería haberse obtenido.

9.3. El daño.

El daño es esencial para determinar la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que esta institución tiene como propósito fundamental su reparación, ya sea mediante la restitución en especie, cuando esta sea posible o a través de la indemnización.

Para Joaquín Martínez Alfaro, la reparación es: "el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento"; es así que la reparación se puede realizar a través de la restitución o bien, de la indemnización en especie o incluso de la indemnización en numerario, en la que se paga una suma de dinero.⁽¹⁰⁰⁾

⁽¹⁰⁰⁾ Martínez Alfaro, Joaquín. *Teoría de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, México, 1997, p.192.

En consecuencia, existen dos formas de indemnizar: "la Indemnización en especie consiste en reestablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho reestablecimiento; ejemplo: si se rompe un cristal se coloca otro en su lugar, lo que significa que el daño fue reparado en forma total y la indemnización en numerario consiste en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, o sea cuando no se puede indemnizar en especie. Ejemplo: cuando el daño consiste en la pérdida de un órgano, pues en este caso el daño se va a reparar pagando una suma de dinero, en consecuencia la reparación será parcial.

A este respecto, Ernesto Gutiérrez y González señala: "Indemnizar es dejar sin daño; el vocablo se forma de 'in' sin, 'damnum' daño, y por ello, indemnizar es volver las cosas al estado que tenían antes del daño, y no como se cree, que es pagar una suma de dinero solamente... Sólo que no sea posible volver las cosas al estado que guardaban, entonces se paga en dinero el importe de los daños y los perjuicios".⁽¹⁰¹⁾ De lo anterior se puede observar que, en la indemnización, primero se debe buscar restituir las cosas al estado que tenían, es decir, que de ser posible se debe reponer a la persona una cosa idéntica a la que fue afectada y sólo cuando esto no es posible, se deberá pagar una suma de dinero por concepto de daños y perjuicios.

Es así que la indemnización es total cuando se hace en especie y parcial cuando no es posible restituir las cosas al estado que guardaban antes; por lo tanto la indemnización en numerario busca retribuir a la víctima con una suma de dinero que puede estar integrada por el denominado daño emergente, que es: La pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, por una conducta lícita o ilícita de otra persona, que la ley considera para responsabilizar a ésta y el perjuicio es: La privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido, de no haber generado otra persona la conducta lícita o ilícita que la ley considera para responsabilizar a ésta.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr., Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Editorial, Porrúa, 17 Ed. México, 2008, p. 529.

Cuando se habla de daño, generalmente se alude a un resultado de naturaleza material, por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, conforme al artículo 1916 del Código Civil citado, el daño también puede ser moral cuando no recae en el patrimonio de la víctima, cuando la afectación que sufre una persona recae en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos; estos casos también dan lugar a una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

Es necesario que el daño cumpla ciertos requisitos:

a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura, en el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo, lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan.

b) Que el daño no haya sido reparado. Este segundo requisito considera no sólo al causante del daño sino también a terceros.

c) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que haya sufrido el daño pueda exigir su reparación.

Los anteriores requisitos son de suma importancia para determinar la existencia del daño, de igual manera es fundamental distinguir entre el daño que resulta de un acto de autoridad que por su propia naturaleza se presume válido, en el cual la víctima está obligada a asumir la carga de la prueba de la ilegalidad de dicho acto y en consecuencia de los daños y perjuicios producidos y un hecho material que no es producido derivado del ejercicio de una función pública, debido a que la víctima del daño sólo debe acreditar el daño sufrido y el nexo causal para que proceda la reparación del mismo.

El daño moral forma parte de la reparación debida, ya que su producción a veces desencadena efectos lesivos sobre el patrimonio del particular. Lo cierto es que su objetivación medible genera dificultad para determinar el “*quantum*” indemnizatorio, sin embargo lo cierto es que la reparación del daño debe alcanzar todas las consecuencias producidas por el funcionamiento de los servicios públicos o de la realización de toda actividad administrativa que lesione los bienes y derechos de los particulares.⁽¹⁰²⁾

9.4 Nexo Causal

En la debida apreciación técnica de este requisito descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado. En su correcta determinación es en donde podemos encontrar la garantía de que la aplicación del sistema de responsabilidad del Estado no va a trastornar las finanzas públicas, como consecuencia de una injusta condena a la reparación integral de daños ante prácticamente cualquier reclamación, asimismo que no va a hacer nugatoria la misma, en la medida que no se regule en extremo difícil acreditar la relación de causalidad respectiva.

Este presupuesto es esencial de la responsabilidad, en cuanto que la lesión antijurídica resarcible, debe ser consecuencia directa e inmediata del denominado funcionamiento normal, o anormal de los servicios públicos.

Tomando en cuenta la fuerte tendencia de considerar la responsabilidad objetiva del Estado, los juzgadores tienen que realizar un mayor trabajo, ya que no se trataría de examinar únicamente la conducta del demandado, sino que se tendrán que valorar, con todo cuidado las pruebas del demandante tendentes a demostrar la relación causal entre el daño causado y la actividad de la administración, a fin de poder estar en condiciones de razonar adecuadamente su resolución o sentencia.

Existen diversas teorías que tratan de explicar este elemento:

⁽¹⁰²⁾ En nuestro país la regulación en el Código Civil sobre la materia del daño moral se encuentra en el artículo 1916. El texto de esta disposición fue modificado en enero de 1984. Esta reforma establece la presunción del daño moral cuando se vulnera o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

a) Teoría de la equivalencia de las condiciones. Presupone que cualquier hecho o condición deben ser considerados como causa, en virtud de que con independencia de que pueden ser varios, de una u otra forma influyen a producir el daño. Los críticos de esta teoría consideran que de aplicarse estrictamente la misma podrían apreciarse injustamente los hechos, ya que no todos tienen la misma relevancia o grado de causación del daño.

b) Teoría de la causalidad adecuada. Consiste en distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones para producir el daño respectivo, con base en la misma se debe determinar la causa eficiente del daño o causa próxima al mismo.

En este sentido Jesús Leguina Villa, al hablar sobre la responsabilidad del Estado, señala que: "Para que nazca la obligación de indemnizar a cargo de la Administración es preciso que la lesión patrimonial, sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos", es decir, tienen que darse una relación de causa a efecto entre las actividades administrativas y el daño sufrido por un tercero. Sin el nexo causal, no será posible imputar el daño a la administración".⁽¹⁰³⁾

Con base en lo anterior, es posible concluir que para que el Estado sea responsabilizado del daño y en consecuencia asuma su reparación, debe existir una relación directa e inmediata entre el funcionamiento "normal o anormal" de un servicio público y el resultado en caso contrario, no es posible imputar al Estado su reparación.

Los daños susceptibles de ser reparados no tienen excepción, es decir, todo daño, ya sea de carácter material, personal o incluso moral debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente.

⁽¹⁰³⁾ Leguina Villa, Jesús, *La Responsabilidad Civil de las Administraciones Públicas*, 2ª ed., Madrid, España, Editorial Tecnos, 1983., p. 210.

El régimen indemnizatorio del Estado, derivado de su responsabilidad patrimonial, debe guardar correspondencia con el sistema general indemnizatorio de los ordenamientos jurídicos vigentes, por ejemplo la Ley Federal del Trabajo.

En el artículo 2110 del Código Civil Federal, se establece que:

“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deba causarse”.

Como puede apreciarse en la redacción del artículo citado, éste sólo se aplica a los daños y perjuicios derivados de la violación de una obligación contraída con anterioridad; por ello, tal precepto es una referencia de la relación de causalidad que en el derecho civil se establece entre la conducta de acción u omisión y el daño o el perjuicio. Así, para Ernesto Gutiérrez y González “el daño y perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa e inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión, y no presentarse como una consecuencia indirecta o mediata.”⁽¹⁰⁴⁾

9. 5 Excluyentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Aun cuando el criterio de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado puede llegar a ser muy amplio, esto no quiere decir que deba ser ilimitado, ya que si bien, la irresponsabilidad del Estado contraviene los principios del Estado de Derecho, el que deba asumir de manera ilimitada todos los daños acontecidos en el ámbito social desequilibraría la realización del bien común.

Por lo tanto, la irresponsabilidad absoluta es contraria a la naturaleza de la organización estatal, pero también lo es la responsabilidad ilimitada del Estado; es así que se debe precisar el objeto de la adopción de esta figura a un régimen

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr., Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, 17 Ed., México, 2008, ob. cit. p. 725.

legal, tomando en cuenta el fin de las actividades realizadas y las normas aplicables, ya que en la actualidad el Estado interviene en muy diversos aspectos de la vida social, como por ejemplo a través de empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, sometido en muy buena medida a las normas privadas, en cuyo caso su responsabilidad, aunque real, no debe ser asumida en las mismas condiciones que aquellas actividades que buscan un fin esencial.

Por otro lado, el Estado interviene en la regulación de aspectos económicos que pueden causar daños a ciertos sectores de la economía; sin embargo, en caso de que se adopte la responsabilidad constitucional del Estado a nivel constitucional, se deben establecer en las normas reglamentarias criterios claros de excepción que no vulneren los derechos individuales ni el bien común; el Estado no tiene porqué asumir los riesgos de sectores de la economía sujetos a las leyes del mercado. Por eso es importante que en la adopción de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y regular en el máximo ordenamiento en forma general el principio de la responsabilidad del Estado, así como en la Ley reglamentaria se precisen los casos en los que se exonera al Estado.

En la doctrina generalmente se establecen cuatro casos en los que un nexo causal exonera de toda responsabilidad al Estado, que son: culpa inexcusable de la víctima, fuerza mayor caso fortuito, hechos de un tercero y el supuesto de la prescripción.

A) En cuanto al primer caso, el daño es sufrido como consecuencia de la culpa de la víctima, es decir, por una acción u omisión intencional o dolosa o no intencional que es consecuencia de negligencia, falta de previsión o de cuidado; se da en aquellos casos en los cuales la víctima también participa e influye en la acción o una omisión que ocasiona un determinado resultado y se debe acreditar la relación causa-efecto entre la conducta personal del afectado y el daño o perjuicio sufrido, de tal modo que si se encuentra un nexo directo e inmediato el Estado queda relevado de asumir la reparación de la lesión.

B) Con relación a la fuerza mayor, como excluyente de responsabilidad del Estado, Miguel Villoro Toranzo explica: "por fuerza mayor se entienden, todas aquellas fuerzas ante las cuales el hombre se halla totalmente impotente tanto para repelerlas como para predecirlas y evitarlas", como sucede en ciertos fenómenos naturales como: terremotos, inundaciones, tempestades, etc., y en algunos hechos humanos en los que resulta imposible determinar a los individuos responsables; tal es el caso de los daños causados por una rebelión, insurrección o por una invasión, etc., al ser inevitable y anónima.⁽¹⁰⁵⁾

Aunado a esto, se considera que "la fuerza mayor interviene en dos formas en el orden jurídico: o causando daño que, por definición, no serán imputables a nadie, o haciendo imposible el cumplimiento de determinadas obligaciones. Cuando por fuerza mayor el deudor no puede cumplir una obligación, desaparece la responsabilidad del deudor y éste queda exonerado del cumplimiento de la obligación".

Ahora bien, otra excluyente de responsabilidad estatal es el caso fortuito, definido como "aquel suceso inesperado e involuntario que no puede ser previsto y que, teniendo su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado, exime a éste de la responsabilidad que le correspondería de no haber mediado el accidente"; se caracteriza porque su autor no es anónimo, pero éste no puede prever las consecuencias del hecho. Ejemplo de esto puede ser: cuando alguien tira sobre un blanco sin saber que hay alguien oculto o cuando de improviso alguien se atraviesa a un automovilista.

C) La exoneración del Estado en la reparación de los daños provocados por un tercero, es un caso en el cual el Estado no tiene por qué responsabilizarse de un hecho en el que no participó de manera directa e inmediata; en ese entendido: "...para que el hecho de un tercero, sea o no lícito, opere como

⁽¹⁰⁵⁾ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, ob. cit., pp. 338-339.

excluyente de responsabilidad es menester que no sea una persona de cuyos actos sea responsable el Estado; es decir, que no se encuentre vinculada por una relación de servicio con el Estado, bien sea por un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza", por ejemplo cuando alguien se apropia del uniforme y arma de un policía y dispara en contra de otro, el responsable directo es quien provocó el daño y no el Estado.

D) La prescripción de la acción del afectado para reclamar la reparación del daño, extingue la obligación del Estado de repararlo

Con base en lo expuesto en el presente capítulo, se puede definir la responsabilidad patrimonial del Estado como:

La necesidad que tiene el Estado (sujeto pasivo), de asumir la reparación de las lesiones (daños y perjuicios) causadas al patrimonio de un particular (sujeto activo), quien puede exigir la restitución, reparación o indemnización, por la alteración de su integridad física, bienes o derechos, como consecuencia de las actividades que despliega el Poder Público para realizar los fines del Estado, y que debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado conforme a los principios del Estado de Derecho.

Las actividades del Estado, reflejadas en actos y hechos jurídicos, tienen de manera intrínseca una naturaleza constructora del orden social; sin embargo, los órganos que constituyen al Poder Público en el ejercicio de sus funciones pueden generar daños a los particulares. El sistema legal regula la acción y la omisión en las funciones del Gobierno, es decir que la acción u omisión presente en los actos y hechos que son objeto de la regulación del Derecho (supuestos) generan consecuencias conforme a las normas legales (efectos), ya que derivan de la conducta o la actuación de las personas jurídicas (individuales o colectivas) y, en el caso de la Administración Pública, al exteriorizarse de manera formal o material, conlleva a un resultado según se trate del cumplimiento o la trasgresión a un deber o una obligación, como lo

puede ser el surgimiento de un derecho de crédito indemnizatorio por el incumplimiento de un contrato público o por el daño causado por la actividad de alguna dependencia o de organismo públicos.

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO MEXICANO

1. Antecedentes

Antes de 1910, hay autores que consideran que no existe una fundamentación específica de responsabilidad patrimonial, no existía un concepto teórico homogéneo que identificara como antecedente de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, se podrían considerar según el tratadista Álvaro Castro Estrada como antecedentes:

- a) La orden del 25 de octubre 1821, que mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.
- b) La Ley de Pensiones para viudas y huérfanos, expedida el 23 de febrero de 1822, relativa al pago de pensiones a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso se trataba de los españoles.
- c) El Decreto de 28 de junio de 1824, constituyó un ejemplo en el que el Estado se reconoció responsable al decretar el pago de las deudas contraídas, por el Gobierno de los Virreyes. En el punto cinco de este Decreto se reconocen los créditos contraídos con los mexicanos, por el

gobierno de los virreyes, siempre que se acredite no haber sido voluntarios.

- d) La Ley de reclamaciones. En la misma se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución. Tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por los daños causados por acciones bélicas.
- e) Se expidieron las Leyes de Juárez el 11 de febrero de, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se determina una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles ocurridos durante el bombardeo de Veracruz.
- f) La ley del 31 de enero de 1870 regulaba la forma de hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados.⁽¹⁰⁶⁾

Todos estos ordenamientos legales, si bien regulan cuestiones relativas a acciones bélicas; sin embargo, tienen una premisa en común, la intención de su emisor de “reparar un daño causado” y que es quizás lo que constituye en sí el antecedente indirecto de lo que es en la actualidad el sistema de responsabilidad del Estado.

Después de 1910, se consideran como antecedentes:

Ley de Reclamaciones de 1917, expedida por Venustiano Carranza, en uso de facultades extraordinarias. Se creó una Comisión que se debía encargarse de establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos, de 1910 a 1917 y la segunda Comisión sería la de apelación para los extranjeros que hubieran objetado los fallos de la primera. Con base en esta ley sólo se podían reclamar daños, no así perjuicios (ganancias que se

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr., Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa . México, 2000, ob. cit., pp. 134-135.

dejaron de obtener con motivo del daño. No se imputaba la responsabilidad, sino sólo se establecía el nexo entre el daño y la actividad desempeñada.⁽¹⁰⁷⁾

2. Código Civil.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República Mexicana en Materia Federal expedido en 1928, vigente a partir del 1° de octubre de 1932, en el Capítulo V del Título Primero, Primera Parte del Libro Cuarto, que se denomina “De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”, establece como principio general de la responsabilidad lo siguiente:

“Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Este precepto del Código Civil contiene el principio tradicional de la responsabilidad subjetiva al referirse a un acto ilícito (acción u omisión) que violenta el orden legal establecido; es así que en la determinación de la responsabilidad se debe tener en cuenta la intención del autor del daño, es decir, el grado en que se haya querido o previsto el resultado, lo que implica que la víctima debe acreditar la culpa de quien despliega la conducta, además de la relación de causalidad que existe entre el ilícito y la reparación que se reclama, que es contemplada en el artículo 1915:

“Art. 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”.

A su vez, el artículo 1928, establecía que el responsable era el funcionario causante de los daños al particular, mientras el Estado sólo respondía en forma secundaria a la reparación del daño, en los siguientes términos:

⁽¹⁰⁷⁾ Ibidem, p. 137.

Art. 1928.- El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por los funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

La disposición antes citada hacía prácticamente inoperante la responsabilidad del funcionario y desde luego del Estado; ya que por la naturaleza de las actividades de los órganos públicos en la mayoría de las situaciones en las que se causaba un daño, no era posible identificar al funcionario responsable y en el supuesto de que sí se conociera al autor del daño el particular, debía demandarse primero al funcionario y probar la culpa en la que incurrió al causar el daño y sólo cuando éste no tenía bienes suficientes se hacía posible, después de acreditar la insolvencia del funcionario, el demandar al Estado como responsable subsidiario.⁽¹⁰⁸⁾

La hipótesis normativa de dicho artículo se modificó mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, estableciéndose en el artículo 1927, lo siguiente:

Art. 1927.- El Estado tienen obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De acuerdo a esta disposición, el particular tenía la posibilidad de demandar

⁽¹⁰⁸⁾ En la práctica se dejaba al particular afectado en estado de indefensión, ya que no existía un sustento legal adecuado por medio del cual el Estado pudiera reparar los daños y menos aun, una partida presupuestal específica, por lo que la disposición que se comenta, resultaba letra muerta.

directamente al Estado, en aquellos casos en los que el acto (delito) que causó el daño fue cometido en forma ilícita y dolosa por el servidor público, con lo cual se facilita al afectado el demandar al Estado mediante un procedimiento de reparación por la vía civil, pero sólo cuando el daño proviene de actos ilícitos dolosos, sin duda éste reconocimiento por parte del legislador representaba un avance, sin embargo, en la práctica es inoperante y en consecuencia resultaba insuficiente.

En principio porque se trata de una “excepción” que está sujeta al criterio tradicional (hay responsabilidad si hay culpa) “responsabilidad subjetiva”; esto hace inaplicable la reparación de los daños causados en la mayoría de las situaciones que se presentan en la realidad, ya que si bien (de acuerdo a la primera parte del texto del artículo 1927, el servidor público y el Estado como responsable solidario, estaban obligados a responder por igual en relación al pago de los daños y perjuicios causados con motivo de los actos ilícitos dolosos cometidos en el ejercicio de las actividades públicas del Estado, lo cual permite al particular demandar directamente al Estado, en la realidad la determinación de la responsabilidad y la reparación resultaba inoperante.

En cuanto al primer supuesto previsto en el artículo 1927 del Código Civil que se comenta, se dejaba en estado de indefensión al particular afectado pues en su carácter de actor o demandante, debía tener identificado o individualizado al servidor público causante de los daños y perjuicios, además de acreditar la intencionalidad dolosa de la conducta activa u omisiva en la producción del daño por parte del servidor público, con fundamento en el principio de que la carga de la prueba en materia civil corresponde a las partes; ello impide al particular obtener la reparación de los daños, ya que en la mayoría de las situaciones que se presentan cotidianamente como consecuencia de la actividad de la Administración Pública, no es fácil identificar al servidor público autor del daño y es muy complejo acreditar la intención del servidor público, de ahí, que lo dispuesto por ésta disposición era inaplicable en la práctica.

En cuanto a la segunda hipótesis prevista en el artículo 1927 del mismo Código Civil que se comenta, es igualmente inoperante, ya que la víctima al demandar

tiene que acreditar lo antes expuesto y además debe demostrar que el servidor público es insolvente, para que proceda su demanda en contra del Estado, pues el Estado únicamente es responsable solidario en todos los demás casos en los que el daño no es consecuencia de actos ilícitos dolosos.

Para Álvaro Castro Estrada, la reforma del artículo arriba transcrito, “más allá de la actualización de algunos términos del dispositivo que se comenta (artículo 1927 del Código Civil, el cual fue derogado el 31 de diciembre de 2004), la única novedad que vale la pena señalar fue la de facilitarle al particular o administrado que hubiere resentido la Intencionalidad’ de un acto ilícito doloso, el procedimiento de reparación debido, toda vez que en tales podría demandar directamente al Estado, sin preocuparse de la solvencia del servidor público. De esta manera, el demandante se ahorraría tiempo y gastos, siempre y cuando estuviera cierto de haber identificado o individualizado al servidor público causante del daño y perjuicio, así como de poder acreditar la intencionalidad dolosa de su conducta activa u omisiva. ⁽¹⁰⁹⁾

Así que con dicha reforma, en realidad, no se avanzó en la incorporación de una protección adecuada en la legislación para salvaguardar el interés de los particulares. La disposición transcrita, hace prácticamente inoperante la responsabilidad de los servidores públicos y desde luego la del Estado, pues en la mayoría de los casos es difícil identificar o individualizar al servidor público responsable y sobre todo resulta muy complejo probar la intención en su conducta de causar el daño, si a ello sumamos que en todos los casos distintos a los actos ilícitos dolosos cuando el particular cumplió con “probar” lo ya mencionado, si el funcionario no tiene bienes suficientes lo cual también se debe demostrar, para demandar al Estado que en estos casos sólo es responsable subsidiario.

Es importante destacar que, independientemente de lo anterior, incluso el propio Código Civil Federal, ha adoptado criterios de imputación distintos al

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr, Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa . México, 2000, p. 198.

tradicional como consecuencia de la transformación social introducida a raíz de la utilización de maquinarias y substancias peligrosas, entre los que destaca el siguiente artículo:

“Art. 1932.- Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- I. Por la explosión de máquinas o por la inflamación de substancias explosivas;
- II. Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles, cuando no se sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI. Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.”

Como se puede apreciar, estas hipótesis normativas señalan varios casos de imputación y sobre todo, dejan abierta la posibilidad en la fracción VI, de imputación amplia en los casos en los que se causen daños a otro sin derecho, con este criterio se da mayor importancia a la causación del daño y a su reparación, que a la intención de quien lo provoca.

Al respecto Gutiérrez y González considera que ese tipo de obligaciones, tienen el carácter de condiciones suspensivas, ya que se trata de hechos futuros e inciertos, de los cuales depende el nacimiento o resolución de derechos y de las obligaciones. Además distingue que en sí la responsabilidad objetiva deriva de hechos propios y no de hechos que provienen de circunstancias de terceros por los cuales debe responder otro. ⁽¹¹⁰⁾

Otro supuesto relevante de responsabilidad es el contenido en el siguiente artículo:

⁽¹¹⁰⁾ Cfr., Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, 17 Ed., México, 2008, ob. cit. p. 715.

“Art. 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, ésta obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

El anterior precepto adopta un criterio de imputación en el que prevalece la “responsabilidad objetiva” como consecuencia de un riesgo creado; con ello, se sustituye a la culpa como causa única en la generación de la responsabilidad, que sobreviene por la utilización de instrumentos u substancias peligrosas que pueden causar daños a otros, lo cual comprende á los objetos peligrosos mencionados en el artículo 1913 y a los riesgos de trabajo.

“Art.1936.- Incumbe a los patronos el pago de la responsabilidad que nace de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, independientemente de toda idea de culpa o negligencia de su parte”.

La responsabilidad extracontractual y las causas de imputación estudiadas han sido incorporadas a la legislación como consecuencia de la transformación de la vida social, que ha influido para que se adopten nuevos criterios en la determinación de la responsabilidad, en los que se sustituye el elemento subjetivo, la culpa, por las situaciones reales derivadas del avance industrial y tecnológico; así lo demuestra la adopción de la responsabilidad objetiva en el Derecho Civil y es claro que el Estado, como sujeto de derechos y obligaciones, es propietario de diversos instrumentos que le permiten desarrollar las actividades a su cargo; en consecuencia, puede causar daños y por tanto debe hacerse cargo de la reparación de los daños que cause.

3. Ley de Depuración de Créditos.

Es un antecedente importante en el sistema jurídico mexicano de responsabilidad del Estado. Fue expedida en el régimen del Presidente Manuel Ávila Camacho, se publicó en 1941 y entró en vigor el 1 de enero de 1942. Dicha ley se componía de trece artículos y cuatro transitorios.

Por un lado, en el artículo 1 se autorizaba al Ejecutivo para que por conducto del entonces Tribunal Fiscal de la Federación depurara y reconociera las obligaciones, no prescritas a cargo del gobierno Federal, nacidas o derivadas de los hechos jurídicos sucedidos durante el periodo del 1 de enero de 1929, incluso al 31 de diciembre de 1941 y que se encontraran pendientes de pago.

En el artículo 10 se ampliaba el citado periodo al señalar que: “Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente, de lo contrario prescribirá. Además, en este precepto legal se precisa que cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

En el artículo 6 se dispuso que se sometería por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión una iniciativa de ley a fin de proveer el pago de obligaciones reconocidas por sentencia en ese entonces del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el artículo segundo transitorio, se previó la derogación de todas las disposiciones legales que atribuyesen competencia a tribunales distintos del Tribunal Fiscal de la Federación, exceptuando los juicios en trámite.

Un estudioso del tema, Gabriel Ortiz Reyes en su obra *el Control y la Disciplina en la Administración*, señala que bajo la aplicación de esa ley se resolvieron un número reducido de casos, dicho ordenamiento fue abrogado por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1988.⁽¹¹¹⁾

⁽¹¹¹⁾ Ortiz Reyes, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 17.

Ante tal vacío legal de regular la responsabilidad patrimonial del Estado en un ordenamiento legal administrativo específico, los primordialmente afectados fueron los particulares que sufrieron un daño en su patrimonio y sin la posibilidad de resarcir los daños.

4. Reformas a diversas disposiciones legales para regular la responsabilidad patrimonial del Estado.

Una vez abrogada la Ley de Depuración de Créditos para efecto de hacer valer las reclamaciones que procedieran por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, era necesaria la correspondiente actualización no sólo del Código Civil Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como igualmente los ordenamientos necesarios para otorgar competencia a los órganos de la jurisdicción administrativa que habrán de conocer las controversias promovidas por los particulares para efecto de hacer valer los derechos que por pago de daños y perjuicios son demandados al Estado.

Por lo tanto, se propusieron reformas a diversos ordenamientos legales, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1994, en los siguientes términos:

Código Civil para El Distrito Federal.

La reforma propuesta a los Artículos 1916, 1927 y 1928 tiene como propósito regular con precisión el concepto de daño moral, la responsabilidad objetiva del Estado y la de sus servidores públicos de reparar el daño moral causado; la obligación solidaria o subsidiaria del Estado, según el caso, de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de sus funciones en contra de sus "empleados, funcionarios y operativos" por lo que hubiere pagado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publico

La adición del artículo 77 bis y de la fracción III al Artículo 78 de este ordenamiento, tiene como propósito regular la hipótesis de daños y perjuicios causados a los particulares por servidores públicos; la acción de repetición del Estado en contra de aquellos; las vías para obtener la indemnización, y el supuesto de la intervención de la Comisión de Derechos Humanos.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

La adición de una nueva fracción X y la modificación en la numeración en el Artículo 23 de este ordenamiento, se propone para otorgar competencia a las Salas Regionales del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, con objeto de que conozcan de la impugnación a las resoluciones definitivas que nieguen a los particulares la indemnización a que se refiere el Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se establece la competencia de dicho órgano jurisdiccional para conocer de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 - bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En concordancia con la introducción de las disposiciones anteriormente expuestas, la Iniciativa propone precisar en el Artículo 2 de este ordenamiento, que el gasto público federal incluye las erogaciones "por concepto de responsabilidad patrimonial" que realizan las diferentes dependencias y entidades de los tres Poderes de nuestra Unión Federal.

El texto de las reformas es el siguiente:

ARTICULO SEXTO DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 1916 PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 1927 Y 1928 PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

ARTICULO SÉPTIMO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SE REFORMA EL ARTÍCULO 78 PÁRRAFO PRIMERO, SE ADICIONAN UN ARTÍCULO 77-BIS Y UNA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 78, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 77 - bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

*Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:
I y II.....*

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

ARTICULO OCTAVO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X AL ARTÍCULO 23 RECORRIÉNDOSE LA ACTUAL FRACCIÓN X PARA QUEDAR COMO FRACCIÓN XI, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 23.....I a IX.....

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 - bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. (Texto de la actual fracción X).

ARTICULO NOVENO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, SE ADICIONA UNA FRACCIÓN A SU ARTÍCULO 21, QUE SERIA LA VII, MIENTRAS QUE SU FRACCIÓN VII PASARÍA a ser la VIII, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 21. Las salas del tribunal son competentes para conocer de:

VI.....

VII. Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 - bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al expedirse esta ley, en su artículo Segundo Transitorio, se estableció:

“SEGUNDO.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativa, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente por lo que se refiere al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”.

Es decir, se incluye en dicha derogación el artículo 77bis.

Por otro lado, el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establecía:

"ARTÍCULO 33.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares."

El texto de este precepto, al igual que el artículo 77 bis representó un avance, sin embargo el adverbio "directamente", no constituye una responsabilidad de naturaleza directa del Estado. En efecto, para que un particular pudiera reclamar al Estado, debía primero hacerlo en contra del servidor público que se considere presuntamente responsable, inmediatamente después, tiene que sustanciarse el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 21 de dicha ley, si se resuelve que el servidor público fue responsable entonces sí podrá el particular acudir "directamente" a la dependencia o entidad a la cual esté adscrito el servidor público declarado responsable, para que se determine el pago correspondiente y, luego, pueda el Estado repetir en contra del servidor público infractor. Por lo tanto, no se trata de un verdadero régimen de responsabilidad directa del Estado, ni tampoco de una verdadera responsabilidad objetiva.

6. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la modificación al rubro del Título IV de la Carta Magna el cual se denominó: “De las responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado” y la adición de un segundo párrafo en el artículo 113:

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

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

Entre los motivos que dieron lugar a dicha reforma se encuentra una realidad en la que para hablar propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

- a) La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos -o garantías individuales- de los gobernados;
- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y
- d) Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.⁽¹¹²⁾

⁽¹¹²⁾ La insuficiencia legislativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado era manifiesta, pues antes de la reforma constitucional para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado -que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida-, era menester que previamente se lograra la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

Bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

Expresamente, se está regulando como una garantía individual de legalidad y seguridad jurídica, la responsabilidad patrimonial del Estado.

La obligación indemnizatoria del Estado, correlativa al derecho de los particulares de reclamar, se restringe a los actos que derivan de una actividad administrativa irregular. En forma expresa se califica la responsabilidad como objetiva y directa.

Con el objeto de que las indemnizaciones se lleven a cabo con un criterio de justicia que permita tratar igual a los iguales y desigual a los que no lo son, se estableció el derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La reforma constitucional no busca convertir al patrimonio público en una especie de "aseguradora universal", ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien, de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que pretende terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Además, el objetivo consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial directa del Estado, como un instrumento resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el

Estado, lo cual se traduce en la expresión Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda pretende la elevación en la calidad de los servicios públicos.

En los artículos Segundo y Tercero del Decreto que reformó el artículo 113 Constitucional se señala:

“ARTÍCULO SEGUNDO.- Se derogan el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 33.- (se deroga)

ARTÍCULO 34.- (último párrafo se deroga)

ARTÍCULO TERCERO.- Se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

*ARTÍCULO 1927.- (se deroga)
(último párrafo)”.*

Ahora bien, en el Artículo Transitorio Único, se señaló que el Decreto entraría en vigor el 1º. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.(1 de enero de 2004)⁽¹¹³⁾

En ese lapso la Federación, las entidades federativas y los municipios contaron con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, para la expedición de las leyes o realización de las modificaciones necesarias, el citado periodo, será no menor a un año, ni mayor a dos.

⁽¹¹³⁾ En ese lapso la Federación, las entidades federativas y los municipios contaron con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, para la expedición de las leyes o realización de las modificaciones necesarias, el citado periodo, será no menor a un año, ni mayor a dos.

Esta *vacatio legis* se estableció para que al momento de que entrara en vigor la reforma constitucional, existiera la normatividad necesaria y la misma fuera aplicada inmediatamente y se prevean las partidas presupuestales necesarias.

Existen diversas disposiciones legales en nuestro sistema jurídico en las que se regulan supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado:

- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares;
- Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajo;
- Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales.
- Código Civil, en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; y
- Ley de Vías Generales de Comunicación, que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, si bien la parte conducente de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, aunque esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de responsabilidad objetiva”.
- Ley para Prevenir y sancionar la Tortura. En cuanto se establece la obligación del Estado de responder por los daños y perjuicios causados.

7. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, lo cual representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad federal.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se señaló:

“La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal.

Es por ello que resulta conducente e impostergable la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como ordena el Constituyente Permanente, y propone la presente iniciativa, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio -ya introducido como garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113-, lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en mérito del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

Si bien a nivel constitucional contamos ya con una garantía en favor de los particulares a fin de que se les resarza de los daños causados por el funcionamiento administrativo del Estado, actualmente la situación en México a nivel legislativo no ha variado, toda vez que el régimen de responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado se encuentra hoy regulado en el Código Civil Federal, el cual fue reformado en el año de 1994 a fin de introducir algunas modificaciones menores al otrora artículo 1928, por lo que sigue prevaleciendo el sistema de la responsabilidad subsidiaria del Estado. Es decir, no podemos reclamar al Estado directamente, sino que se debe demandar primero al servidor público supuestamente responsable, y sólo en el caso de que se individualice la culpa y se acredite la insolvencia del funcionario podremos, entonces, reclamarle al Estado la indemnización por daños y perjuicios. La modificación de 1994 consistió en agregar la "responsabilidad solidaria" del Estado, sólo para los casos de dolo en tratándose de actuaciones ilícitas, ya que por ningún motivo, según el Código Civil Federal, se pueden reclamar al Estado los daños que se hayan causado por su actividad.

La otra vía legislativa que existe actualmente, y que conserva las características de una responsabilidad subjetiva e indirecta, es la prevista en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece que:

"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación

de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra. Lo anterior sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares."

El texto citado del artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se estableció originalmente en la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del año de 1994, mediante la adición del artículo 77-bis. Sin duda, dicha adición representó un avance; sin embargo, el adverbio "directamente a que se refiere el artículo 33, no constituye una responsabilidad de naturaleza directa del Estado como parece sugerir. En efecto, para que nosotros podamos reclamarle al Estado, y para que este pueda a través de sus entidades o dependencias, resarcir el daño, debe entablarse primero una reclamación en contra del servidor público que se considere presuntamente responsable. Inmediatamente después, tiene que sustanciarse el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Si se resuelve que el servidor público fue responsable, entonces sí podrá el particular acudir "directamente" a la dependencia o entidad a la cual esté adscrito el servidor público declarado responsable, para que se determine el pago correspondiente y, luego, pueda el Estado repetir lo pagado en contra del servidor público infractor.

Por lo tanto, no se trata de un verdadero régimen de responsabilidad directa del Estado, ni tampoco de una verdadera responsabilidad objetiva, ya que, según ésta, para efectos de indemnización, es irrelevante que la actividad del servidor público haya sido lícita o ilícita -aún cuando, como se explicará más adelante, no es indiferente para efectos indemnizatorios-, situación que no sucede con el régimen previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que el supuesto normativo de la indemnización es la acreditación de la falta administrativa o conducta ilícita.

Además, la responsabilidad "solidaria" prevista en la legislación actual, postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

Por tanto, la adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa como se propone en la presente iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene como principales finalidades: Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;

Elevar la calidad de los servicios públicos, y profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social”.

El sistema que se propone en la presente iniciativa busca menos identificar culpable que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos; no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública, como se ha dicho y establecido con éxito en otros países.

En efecto, la evolución de las técnicas de participación administrativa en la vida social y económica del país conlleva el incremento acelerado de riesgos a cargo de los particulares, la cual ha originado la necesidad de una mayor protección a favor de éstos.

Los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; es decir que todo daño, sea de carácter material, personal -sean éstos derivados de la muerte de una persona o sean éstos consecuencia de las lesiones corporales- o, incluso, moral, debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales. Debe entenderse que la actividad o función de la Administración Pública comprende todos los actos o hechos administrativos que ésta realice.

Cabe aclarar, sin embargo, que si bien en la presente iniciativa se reconoce el derecho a la indemnización por los daños provenientes de la actividad administrativa, no podemos hablar propiamente de responsabilidad patrimonial del Estado sin que dicha obligación se haga igualmente extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial. Habrá que advertir, desde luego, que la obligación indemnizatoria se ajustaría a los términos y condiciones que establecieran las leyes orgánicas respectivas; y en lo no previsto, se estaría a lo dispuesto en esta Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en lo que resulte aplicable”.⁽¹¹⁴⁾

⁽¹¹⁴⁾ En ausencia de disposiciones legales precisas en México sobre la materia, era necesario contar con un instrumento legislativo interno que en armonía con el orden jurídico nacional, regulara mecanismos para la adecuada cumplimentación de los fallos que dicte la Corte Interamericana, así como, en su caso, de las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando estas últimas hayan sido previamente aceptadas por el gobierno mexicano. Es por tal motivo que resultaba necesario prever lo relativo a la forma de cumplimentar las recomendaciones aceptadas y los fallos que dicten la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones resarcitorias a cargo del Estado mexicano, por concepto de responsabilidad patrimonial de carácter internacional.

En este nuevo sistema de responsabilidad patrimonial se parte de la teoría de la lesión antijurídica que presupone la antijuricidad de los daños irrogados, y no la antijuricidad de la conducta como ilícita, en relación al funcionamiento normal o anormal de la administración.

Para desarrollar el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, el catorce de diciembre de dos mil cuatro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno del mismo mes y año, que contempla los lineamientos y requisitos que regulan las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad del Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias de la responsabilidad patrimonial del Estado.

8. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano

8.1 Sujetos

Son sujetos de la ley los entes públicos federales, entendiéndose como tales a los Poderes Judicial⁽¹¹⁵⁾, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.(artículo 2)

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el

⁽¹¹⁵⁾ En las partidas 3416-1 y 3902 de su presupuesto de egresos para 2009 se prevé el “seguro de responsabilidad patrimonial del Estado” y “otros gastos por responsabilidades.

cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

8.2 Objeto

Responsabilidad objetiva y directa

Fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Para los efectos de la ley, se entenderá por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la administración deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Ahora bien, los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas.

8.3 Nexo Causal.

La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a Ley en comento, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

9. Aspectos procesales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano

9.1 Determinación de la cuantía indemnizatoria.

La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece la Ley y las bases siguientes:

- Deberá pagarse en moneda nacional;
- Podrá convenirse su pago en especie;
- La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se realicen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

.II.- En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y⁽¹¹⁶⁾

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño económico y moral.

9.2 Aseguramiento de la responsabilidad

⁽¹¹⁶⁾ En el juicio de amparo 251/2008, instruido en el Juzgado Tercero de Distrito en el Distrito Federal, se negó el amparo (11 de agosto de 2008) promovido en contra de la sentencia dictada en el juicio ordinario civil 121/2005, considerando que el máximo a que se puede condenar al Estado como daño moral es de veinte mil veces el salario mínimo general, por lo que condenó a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro a pagar la cantidad de un millón cincuenta y un mil ochocientos pesos, en virtud de que unos cables sueltos dañaron gravemente a una persona.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario.

9.3 Procedimiento de reclamación

La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además, de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

9.4 Participación de varios servidores públicos.

En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;
- c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;
- d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderán de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y

e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.⁽¹¹⁷⁾

En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

9.5 El derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos.

El Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de

⁽¹¹⁷⁾ El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente ley.

infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.⁽¹¹⁸⁾

El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

9.6 Juicio de nulidad.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁽¹¹⁹⁾

⁽¹¹⁸⁾ La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

⁽¹¹⁹⁾ Desde enero de 2005 que entró en vigor la ley a octubre de 2007, sólo se han promovido 196 juicios de responsabilidad patrimonial del Estado ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 104 corresponden a las Foráneas y 91 a las Metropolitanas. Según el informe de labores de dicho tribunal, visible en la página www.tfjfa.gob.mx).

Ante la dificultad que se generaba para los particulares lesionados -de acuerdo al sistema de responsabilidad de los servidores públicos de probar el actuar ilícito de los mismos, es decir, su culpabilidad, así como de acreditar la insolvencia de éstos, en el propio artículo 1º de la ley mencionada se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa, toda vez que se comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone énfasis sobre este término de la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público. Este nuevo sistema es conocido bajo el nombre de teoría de la lesión antijurídica.

Ahora bien, conviene subrayar que el texto constitucional aprobado (artículo 113), en su parte conducente señala que: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa". Sobre los conceptos "actividad administrativa irregular" y "responsabilidad objetiva y directa", resulta importante considerar lo siguiente:

Constituye un principio general de Derecho Público que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen el deber jurídico de cumplirlos. Esta precisión es importante, pues resultaría incorrecto que un ordenamiento legal hiciera alusión a la "actividad administrativa irregular del Estado", como si este concepto se tratara de la regla general y no de la excepción. Es cierto que eventualmente se presentan "actos administrativos irregulares"; este hecho debe ser considerado como un fenómeno aislado y no como una conducta global y sistemática del Estado. Sería absurdo aceptar que haya una "actividad administrativa del Estado" que esté causando regularmente daños a los particulares y que, por ser constante o normal ese accionar, el Estado esté relevado del deber de indemnizar a los particulares lesionados.

Por otra parte, es evidente que cuando el texto constitucional y su ley reglamentaria hacen referencia a la voz "actividad irregular", no es con el

propósito de vincularlo con el término "actividad ilícita", sino con el deber esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga porque soportarlos. En efecto, cuando se asocia la "ilicitud" con el "daño", sobreviene o se actualiza la denominada "responsabilidad subjetiva", noción que precisamente se ha superado con la reforma constitucional al artículo 113. El nuevo estadio a que se ha arribado es la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante, para los efectos de configurar la responsabilidad; que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales - conducta- sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño.

Además, la responsabilidad patrimonial que se regula, pretende alcanzar a las funciones y actos materialmente administrativos correspondientes a los órganos legislativo y judicial, en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.

La regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro sistema jurídico mexicano, es un gran logro, cuyas finalidades son:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho
- Elevar la calidad de los servicios públicos.
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como un instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.⁽¹²⁰⁾

10. La Responsabilidad Patrimonial en las Entidades Federativas

En el artículo UNICO Transitorio del Decreto que reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se señaló:

⁽¹²⁰⁾ Cfr., Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa . México, 2000, ob. cit., p. 548.

“UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.

1.- Las Entidades Federativas que expidieron su Ley de Responsabilidad Patrimonial.

En cumplimiento a dicha disposición las entidades federativas cuyas legislaturas locales expidieron las leyes de responsabilidad patrimonial son: Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, y Veracruz , por consiguiente, en sus Presupuestos de Egresos deben haber considerado una partida para el pago de las reclamaciones por los daños causados por sus servidores públicos.

En lo sustancial dichas entidades federativas regulan la responsabilidad patrimonial del gobierno estatal en los siguientes términos:

	LEGISLACIÓN	SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
Baja California	Ley de Responsabilidad	Art.2. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y	Art. 3.- Aquella ejecutada por algún	Art. 18 La irregularidad será

	LEGISLACIÓN	SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
	patrimonial para el estado y Municipios del Estado de Baja California	Judicial del Estado de Baja California, Ayuntamientos, Así como las dependencias y Entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipales y los órganos Constitucionales	ente público que cause daño a la persona, los bienes o los derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate	valorada por el Órgano competente para resolver la reclamación. Art.23 Las resoluciones que dicten los órganos competentes de las dependencias y entidades... que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado, podría impugnarse mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, o a través del recurso administrativo que se señale en el reglamento. sobre la responsabilidad patrimonial de algún ente público
Baja California Sur	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur	Artículo 6.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por: Estado: El gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos	Artículo 3.- Se entenderá como actividad administrativa del Estado la que desarrollan el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá que los particulares no tendrán la obligación jurídica de soportar los daños que se les causen en sus bienes y derechos, cuando se carezca de fundamento legal o causa jurídica para legitimar el daño de que se trate.	Artículo 26.- La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable o bien ante el órgano contencioso administrativo competente que indiquen las leyes de la materia. Artículo 35.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse por la vía contencioso administrativa conforme a las leyes de la materia
Colima	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima	Artículo 2º.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por: I.	Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y reglamentaria de la fracción XII del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin	Artículo 21.- La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable o bien ante el órgano contencioso administrativo competente que indiquen las leyes de la materia, Artículo 28.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que no

	LEGISLACIÓN	SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
			obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular	satisfagan al interesado, podrán impugnarse por la vía contencioso administrativa conforme a las leyes de la materia
Guanajuato	Ley de Responsabilidad del Estado y los Municipios de Guanajuato	Artículo 2.- Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente ley, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipal y los Organismos Autónomos que constitucional o legalmente tengan este carácter	ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta ley la actividad administrativa irregular es aquella que cause daño a la persona, bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica para soportarlo.	Artículo 21.- En el Poder Ejecutivo, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Secretaría de la Función Pública; en el Poder Judicial ante el Consejo de la Judicatura y el poder Legislativo ante el Congreso del Estado.
Jalisco	Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios	Artículo 2... ...II Entidades: Los poderes del estado, sus dependencias y organismos públicos autónomos, municipios, sus dependencias, organismos descentralizados municipales, fideicomisos públicos	Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá por la actividad Administrativa Irregular, aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.	Artículo.- La iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial Se efectuará por acuerdo del órgano Artículo 20.- Cuando el procedimiento se inicie a petición de parte, la reclamación deberá ser presentada ante la entidad presuntamente responsable. Artículo 28: La responsabilidad de la entidad que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante juicio ante el Pleno del Tribunal de lo administrativo
Nayarit	Ley de Responsabilidad del Estado de Nayarit y sus Municipios	Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, fideicomisos públicos, órganos jurisdiccionales, y los demás entes públicos	Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por: I. Actividad administrativa irregular: aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate	a. En la vía administrativa: Respecto de las dependencias, entidades y Fideicomisos Públicos de la administración pública estatal, la Secretaría de la Contraloría General del Estado; los poderes Legislativo y Judicial, los Organismos autónomos Estatales y Municipales, los Ayuntamientos y sus Organismos descentralizados determinarán la unidad administrativa que fungirá como tal. b. En la vía contenciosa: El Tribunal
	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nuevo	Art. 1...Se entenderá como actividad administrativa del Estado la que desarrolle el gobierno estatal, los	Art.1...Para los efectos de esta ley, se entenderá por actividad	Artículo 21.La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación ante la

	LEGISLACIÓN	SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
	León	gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paraestatales.	administrativa, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.	dependencia o entidad presuntamente responsable, o bien ante el órgano contencioso administrativo competente.
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí	Artículo 3º...Los Poderes del Estado, sus dependencias, organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal mayoritaria, tribunales administrativos, organismos públicos autónomos, municipios, sus dependencias, organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de o participación mayoritaria municipal.	Artículo 2º...Se considerará actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal alguno o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.	Artículo 21. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante la entidad presuntamente responsable, o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, cuando se trate de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo y organismos del Poder Ejecutivo y de los municipios del Estado.
Tamaulipas	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas	Artículo 3. Los poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial, los organismos públicos autónomos, los Ayuntamientos de la entidad y, en general todo ente público responderá por los daños que se causen en los bienes y derechos de los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular de los servidores públicos.	Artículo 3...La actividad administrativa irregular la constituyen aquéllos actos u omisiones que causen daño a los bienes o derechos de los particulares y que éstos no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud e que se carece de fundamento legal o causa jurídica de justificación para sustentar el daño ocasionado.	.Artículo 14.3.La resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, tendrá el carácter de acto administrativo definitivo de carácter constitutivo, no admitiéndose recurso administrativo alguno ante el ente público, emisor de la resolución. Artículo 21. las resoluciones emitidas por el ente público que nieguen la indemnización. podrán ser impugnadas por la vía contenciosa ante el tribunal Fiscal del Estado
Veracruz	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública estatal y municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Artículo 2. Esta ley rige a la Administración Pública estatal, centralizada y paraestatal y a las Administraciones Públicas municipales y paramunicipales...".	Artículo 3. La actuación irregular de la administración pública origina el derecho a la indemnización...	Artículo 16. El peticionario presentará su reclamación ante la dependencia presuntamente responsable para que substancie el procedimiento el procedimiento declamatorio. Artículo 19. las resoluciones definitivas que nieguen la indemnización pedida o cuyo monto no satisfaga al peticionario podrán impugnarse, a través del recurso de revocación ante el superior jerárquico del órgano resolutor o mediante el juicio contencioso ante la Sala Regional competente del Tribunal

	LEGISLACIÓN	SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
				de lo Contencioso administrativo.

Como se advierte del análisis de estas legislaciones locales, en la mayoría sólo consideran como sujetos de la responsabilidad patrimonial a los órganos del Poder Ejecutivo Estatal, salvo el caso del Estado de Tamaulipas en cuya ley sí se contempla como tal al Poder Judicial Estatal.

En cuanto a la actividad administrativa irregular algunas la definen, otras no, quedando difuso ese concepto en algunas legislaciones locales.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento para reclamar la indemnización por un lado, se establecen forma generalizada la vía administrativa, es decir ante la propia entidad pública que causó el daño patrimonial, y en esos casos, cuando se niega la indemnización se prevé que las resoluciones sean impugnadas ante los Tribunales Contenciosos, y por otro, en los Estados de Nuevo León y San Luis Potosí, se establecía la opción de que puede realizarse dicha reclamación ante la propia autoridad o ante el tribunal Contencioso respectivo.

En lo que respecta a la legislatura del Estado de Durango, si bien no expidió una ley específica, modificó el Código de Justicia Administrativa de dicha entidad, en los términos siguientes:

*“CAPÍTULO II
DE LA COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES
ARTÍCULO 317.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango, será competente para conocer y resolver de los juicios:
.....
IV.- En los que se reclame responsabilidad patrimonial, objetiva y directa al Estado, a los Municipios o a sus Organismos Públicos Descentralizados..”*

2.- Las Entidades Federativas que no expidieron su Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Las legislaturas que no han emitido sus leyes son: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Hidalgo Guerrero, Morelos, Hidalgo Guerrero, Michoacán, Morelos, Morelos Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

En este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido.

El que exista quiescencia por parte de los órganos legislativos al no cumplir con ese mandato constitucional dentro del término establecido, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa y hace nugatorio el espíritu del artículo 113 constitucional.

En los mismos términos lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia, que dice:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, Febrero de 2006

Tesis: P./J. 13/2006

Página: 1365

“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el

dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa”

Ahora bien, no obstante tal omisión o laguna legislativa, ante un daño patrimonial por un acto administrativo irregular cometido por las autoridades locales de los Poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial, en atención a lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, se puede reclamar la indemnización correspondiente, con base en los lineamientos de su ley reglamentaria ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa correspondiente, en virtud de que el Estado Mexicano se comprometió al suscribir la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a respetar los derechos humanos y que ante un daño causado a los particulares sin derecho de soportarlo se debía reparar. Incluso en el supuesto de que los tribunales cuestionaran la aplicación directa del artículo 113 constitucional, podría presentarse la reclamación directamente ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, aduciendo que existe la referida omisión legislativa.

En lo que corresponde al Distrito Federal, la responsabilidad patrimonial por los daños causados por la prestación de los servicios públicos, se encuentra regulada en el Código Financiero.

El tratadista Álvaro Castro Estrada considera que en el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, no se está regulando la

responsabilidad patrimonial directa y objetiva prevista en el artículo 113 constitucional.⁽¹²¹⁾

En relación con este tema Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentaron la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la cual se resolvió por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de febrero de dos mil ocho, en los siguientes términos:

a) En lo que respecta al artículo 389 señala:

“ARTÍCULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

(...)

(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Respecto del concepto de invalidez mencionado cabe señalar, que de acuerdo con el desarrollo realizado previamente en relación con la responsabilidad del Estado, el carácter objetivo y directo de la misma, no implica como erróneamente lo señalan los promoventes, el que una vez producido un daño en la esfera de un particular deba indemnizársele de manera automática, puesto que para ello deben concurrir elementos tales como: a) la imputabilidad material del acto o hecho al Estado en ejercicio de sus funciones; b) el acreditamiento del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente; c) la existencia de un daño cierto; y d) el nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

En este tenor, el requisito de que deba agotarse un procedimiento, tiene como finalidad precisamente el que se determine si concurren tales elementos o no y, en caso positivo, hacer la cuantificación del monto a indemnizar, máxime que, como señalan los mismos promoventes a lo largo de su demanda, en la generación del daño pueden concurrir diversos factores, que como vimos previamente pueden influir en la determinación de la responsabilidad del Estado, por lo que el concepto de invalidez hecho valer deviene infundado.

Además, también es infundada la afirmación de que el precitado artículo 389, al asociar el daño con “actividad ilícita”, se actualiza la responsabilidad subjetiva, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 113 constitucional.

Lo anterior, porque según quedó asentado en la presente resolución, lo que se toma en cuenta a fin de determinar la responsabilidad no es el concepto de culpa o de dolo, lo que encuadraría la responsabilidad subjetiva, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las

⁽¹²¹⁾ Ibidem, pp. 356 a 359.

disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y, como consecuencia de ello, se haya causado el daño patrimonial al administrado.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que, en realidad, el texto del primero y cuarto párrafos del precepto atacado no contrarían lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, pues la inclusión de la conducta irregular de la actuación del Estado, como causa generadora de su responsabilidad patrimonial, es acorde con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado, como se explicó en párrafos precedentes.

En estas condiciones, al resultar infundados los conceptos de invalidez hechos valer al respecto, procede reconocer la validez del primero y cuarto párrafos del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cuatro.⁽¹²²⁾

b) En relación al artículo 390:

"ARTÍCULO 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento "justificante del gasto, según el caso, será:

I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;

II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;

III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;

IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y

V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios."

De este numeral se advierte el establecimiento de un catálogo de documentos que servirán como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprende (de acuerdo con las definiciones que proporciona el mismo Código en su artículo 2) a las actas de diferentes dependencias de esa entidad, como la Contraloría General, la

⁽¹²²⁾ Si bien el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no analizó en sí los argumentos relativos a que en el artículo 389 del Código Financiero, se regula en cierta forma la responsabilidad subsidiaria (en virtud de que no hace referencia al artículo 113 constitucional) del Estado para responder por los daños causados a los particulares, lo cierto es que hizo una declaración de que el citado precepto legal no contraviene lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social.

Ahora bien, como quedó asentado a lo largo de la transcrita resolución, el pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es menester que se verifiquen aquellos requisitos tendentes a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño, por lo que el que se prevea que debe existir una resolución que determine el pago, no implica que se trate de una “concesión unilateral”, sino del cumplimiento de requisitos legales necesarios, máxime tomando en cuenta que el gasto de los recursos de que dispone el Estado, deben ser siempre debidamente comprobados por ser de carácter público.

Lo anterior se corrobora con el propio texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional que establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecen las leyes; y con el texto del artículo Transitorio Único del decreto de reforma al citado precepto constitucional que prevé que el pago de la indemnización “*se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización*”.

Conforme a lo señalado, resulta infundado el concepto de invalidez examinado, por lo que es procedente reconocer la validez del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal.

c) En lo que toca al artículo 392 se concluye:

“...los promoventes de la presente acción solicitan se declare la inconstitucionalidad del artículo 392 del Código Financiero local, al considerar que el citado precepto no prevé un esquema adecuado para que el Gobierno del Distrito Federal pueda repetir contra el agente culpable que ocasionó el daño al particular y que, además, instituye la vía de regreso en contra del servidor

público causante del hecho o acto dañoso, sin tomar en cuenta que éstos no siempre serán atribuibles al servidor público, sino que puede haber concurrencia de factores, por lo que no siempre el Estado estará en posibilidad de emprender dicha vía en contra del servidor público.

El contenido del precepto impugnado es el siguiente:

“ARTÍCULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

Como puede observarse, el anterior precepto faculta al Distrito Federal a exigir a sus servidores públicos responsables del daño causado a los particulares, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Al respecto cabe señalar que el citado procedimiento tiene como finalidad hacer efectivo un crédito fiscal insoluto, líquido y exigible sobre los bienes del deudor; doctrinalmente se ha establecido que los presupuestos de dicho procedimiento son: a) existencia de un crédito fiscal; b) insoluto; c) líquido; d) determinado por resolución administrativa; y, e) exigible.

Con relación a dicho procedimiento, el artículo 624 del Código Financiero del Distrito Federal establece:

“ARTÍCULO 624. No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución. En ningún caso se aplicará este procedimiento para el cobro de créditos derivados de productos.”

Ahora bien, como se observa, resulta evidente que en el procedimiento administrativo de ejecución directamente se exige el pago de un crédito de carácter fiscal que ya está determinado, en el que, por supuesto, el deudor se encuentra plenamente identificado; sin embargo, en el caso, como correctamente lo señalan los promoventes, el hecho de que se haya determinado una responsabilidad administrativa por la actuación del Gobierno

del Distrito Federal no implica necesariamente que se haya identificado al servidor público causante del daño, o bien que sea factible su individualización.

En el precepto impugnado, no se prevé que se siga un procedimiento en el cual el servidor público al que se impute la falta causante del hecho dañoso que haya dado lugar al pago de la indemnización al particular, tenga oportunidad para intervenir, con la posibilidad de conocer las imputaciones que se le hagan, aportar pruebas y realizar alegatos, es decir, que se asegure el acceso a una defensa adecuada, en cumplimiento de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional, que señala:

“ARTÍCULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

En razón de lo anterior, si bien es cierto que el Estado tiene la facultad de repetir en contra del funcionario que directamente causó el daño al patrimonio del particular, también lo es que tal facultad debe cumplir con la referida garantía de audiencia, consagrada en la Ley Fundamental; por tanto, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal advierte que el precepto impugnado es violatorio del artículo 14 de la Constitución Federal y por tanto, ha lugar a declarar su inconstitucionalidad, únicamente en la porción normativa que señala: **mediante el procedimiento administrativo de ejecución**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el veintiséis de diciembre de dos mil tres; la presente sentencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De esta manera, como consecuencia de la violación al contenido del artículo 113 de la Constitución Federal en que incurre el artículo 392, en la parte que se

analizó, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, resulta pertinente estimar fundado el último concepto de invalidez, únicamente respecto de este numeral, relativo a la trasgresión del diverso artículo 133 constitucional, derivada, según ya se dijo, de su falta de adecuación al texto del artículo constitucional primeramente citado.

Lo anterior, porque, según lo sostiene la doctrina preponderante sobre el tema, así como la jurisprudencia emitida por este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía constitucional, que implica, entre otros aspectos, la existencia de un orden jurídico superior de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales, circunstancia que obliga a sostener que la actualización de ese principio de supremacía constitucional implica que ningún precepto de algún ordenamiento legal de jerarquía inferior, como ocurre con el Código Financiero del Distrito Federal, puede contradecir sus contenidos, so pena de ser declarados inconstitucionales y, cuando se impugnan a través de una acción de inconstitucionalidad como la presente, inválidos dentro de nuestro orden jurídico.

Así pues, una vez determinado que el precepto aquí estudiado incurre en falta de adecuación al contenido del artículo 113 de la Constitución Federal, se concluye su trasgresión al principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la misma Ley Fundamental.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 392, en la porción normativa que indica: “... **mediante el procedimiento administrativo de ejecución.**”, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

SÉPTIMO. De conformidad con los artículos 73 y 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada respecto del artículo 392, en la parte normativa donde se señala: “... **mediante el procedimiento administrativo de ejecución.**”, del Código Financiero del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal

dos mil cuatro, surtirá efectos a partir de la legal notificación de esta sentencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para mayor claridad se puntualiza que el artículo 392 del mismo ordenamiento legal deberá leerse en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389.”

CAPÍTULO V

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

1. La Administración de Justicia

Según Montesquier la base del gobierno es la división de poderes, esta teoría persigue dos finalidades principales: por un lado evitar la concentración del poder y permitir el control, estableciendo frenos y contrapesos de manera tal que ninguno prevalezca sobre las restantes; y en segundo lugar, asegurar la libertad, brindando mayores garantías a los particulares en el ejercicio de sus derechos individuales y su defensa frente a los abusos o desconocimiento por parte del Estado.

El poder es uno e indivisible, sin embargo, los gobiernos establecen un sistema de colaboración funcional. En el constitucionalismo moderno las funciones públicas se dividen en ejecutivas, legislativa y jurisdiccional, cada una realiza una labor especializada que permite el logro de los objetivos que se propone el Estado.

En la actualidad, más que división de poderes la doctrina considera que lo que existe es una distribución y colaboración de funciones. Se acepta que el poder del Estado es único, y si bien, cada uno de sus tres poderes tiene a su cargo una función preponderante que lo caracteriza, realizan también, aunque en menor medida, las restantes funciones desde un punto de vista material.

Para Ignacio Burgoa: La locución “poder judicial” suele emplearse en dos sentidos, que son: el orgánico y funcional, conforme al primero, el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan. Sin que sea total y necesariamente

jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende por excepción, actos que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción actos administrativos”.⁽¹²³⁾

La administración de justicia puede definirse como: “La acción de los tribunales a quienes pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales cuyas funciones son juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado”.⁽¹²⁴⁾

Felipe Tena Ramírez considera: “La recta administración de justicia es condición de vida en toda sociedad”.⁽¹²⁵⁾

La palabra jurisdicción, proviene de la expresión latina *iuris dictio* que significa “decir el derecho” y alude a la función que asume el Estado, a través de los jueces y tribunales, de administrar justicia, aplicando el derecho a los casos concretos que se les presentan.

En sentido estricto, por jurisdicción se entiende la función pública de administrar justicia, emanada de la soberanía del Estado y ejercida por un órgano especial. Tiene por fin la realización o declaración del derecho y la tutela de la libertad individual y del orden jurídico, mediante la aplicación de la ley en los casos concretos, para obtener la armonía y la paz sociales.⁽¹²⁶⁾

Tomando en cuenta estos conceptos, se puede definir a la jurisdicción como: El poder emanado del Estado, aplicado por órganos dedicados a la función de administrar justicia, para investigar y sancionar delitos e ilícitos de toda clase o adoptar medidas de seguridad ante ellos, mediante la aplicación de la ley.

⁽¹²³⁾ Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano”, 12ª. Ed. Porrúa, México 1999, p. 819

⁽¹²⁴⁾ Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Editorial Martín Bianchi Altuna, 1953 p. 687.

⁽¹²⁵⁾ Cfr., Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 39ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2007, ob. cit. p. 483

⁽¹²⁶⁾) Diccionario Jurídico. Espasa Calpe, Madrid, España, 1991, p. 552.

José Becerra Bautista, define la función jurisdiccional como: “la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida” ⁽¹²⁷⁾

1.1 La función jurisdiccional desde el punto de vista formal y material.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al poder judicial, fundamentalmente para preservar el Derecho.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al poder judicial.

Para caracterizar a la función jurisdiccional es necesario también considerar el criterio material y detenernos en los elementos propios lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

Es una actividad del Estado la función jurisdiccional, subordinada al orden jurídico, productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho y adoptar la solución adecuada.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses que amerita la intervención judicial para mantener el derecho o la naturaleza del derecho controvertido. Establecida la litis, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de ese proceso.

⁽¹²⁷⁾ Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, 19 Ed., México, 2006, p. 5.

1.2 Organización de la Función Jurisdiccional.

Justicia y jueces.

Los fines de la jurisdicción solo pueden ser alcanzados mediante un órgano jurisdiccional cuya composición permita su adecuado funcionamiento y mediante unas normas positivas de Derecho Procesal que sean aptas para los mismos propósitos.

Es este el problema fundamental de la justicia. Las normas positivas de derecho material resultan ineficaces si no es posible su adecuada actuación en los casos particulares, mediante un proceso; y esto no se logra sino cuando se dispone de esos dos medios indispensables que son: El órgano calificado para hacerlo y las normas procesales adecuadas para su intervención.

Jueces y órgano jurisdiccional.

Son los jueces y magistrados las personas encargadas de administrar justicia; pero no son el órgano jurisdiccional, ya que éste existe independiente de las personas físicas que ocupan sus cargos.

Los jueces y magistrados personifican los diversos despachos en que se estructura el órgano jurisdiccional: Corte, tribunales, juzgados; pero no se confunde con ellos.

La carrera judicial.

Se entiende por carrera judicial la organización de los funcionarios jurisdiccionales a base de permanencia, estabilidad, escalafones y ascensos, mediante concursos de méritos.

La carrera judicial implica que se ingrese a la judicatura en el grado inferior, previo el cumplimiento por parte de los candidatos de los requisitos establecidos en las leyes aplicables.

Para las promociones a grados superiores se consideran como únicos candidatos quienes hayan ingresado a la carrera y estén desempeñando cargos inferiores, o similares.

La función jurisdiccional es instituida por el Estado mediante tres actos básicos:

- En primer lugar, el Estado crea los órganos jurisdiccionales ante los cuales deben los particulares formular sus demandas y hacer valer sus pretensiones en ejercicio del derecho de acción.
- En segundo lugar, y con el objeto de que la actividad jurisdiccional se desenvuelva en forma ordenada y eficaz, el Estado señala a cada órgano jurisdiccional el ámbito de su competencia.
- En tercer lugar, con el objeto de hacer posible el conocimiento y la decisión de la controversia y normar la actividad de los sujetos procesales, el Estado dicta las normas de procedimiento es decir, instituye el proceso.

2. Elementos que pueden caracterizar la función jurisdiccional.

La función jurisdiccional puede caracterizarse por su motivo o por su fin, es decir, por el elemento que provoca esa función y el resultado que con ella se persigue.

La función jurisdiccional supone, en primer término, una situación de duda o de conflicto preexistente, parte generalmente de dos pretensiones opuestas cuyo

objeto es muy variable, de aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto.

Así, el primer elemento, la declaración de la existencia del conflicto, constituye un acto que por sí solo no tiene ningún carácter jurídico, puesto que hasta ese momento no hay más que una simple operación lógica de formulación de un silogismo en que la mayor está representada por la norma o situación jurídica que se pretende afectada, la menor por el hecho, estado o situación, que se estima contrario a aquélla, y la conclusión, por la declaración de si existe o no tal contradicción.

La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por propia mano; para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Si esto es así, la función jurisdiccional no puede limitarse a declarar que hay una situación de conflicto, pues a esa conclusión puede llegar cualquier particular sin que en este caso, ni el de que conozca una autoridad, se satisfagan los fines a los que se quiere llegar. La sentencia, tiene como consecuencia lógica de la declaración que contiene, una decisión que hace cesar el conflicto y ordena restituir y respetar el derecho del ofendido.

Hablar de los límites de la función jurisdiccional es delimitar la esfera de atribuciones que corresponden al poder judicial en general o a cada juzgado o tribunal en particular.

Los límites de la jurisdicción se determinan sobre la base de tres criterios, subjetivo, objetivo y atendiendo a la actividad específica.

El **criterio subjetivo** como límite de la jurisdicción, tiene como base la calidad de los sujetos que se encuentran excluidos del poder jurisdiccional. En principio, todos los sujetos que habitan o están en el país, sean nacionales o extranjeros, se encuentran sometidos a la jurisdicción.

Los **límites objetivos** de la jurisdicción, se establecen en consideración a datos externos, materiales, para delimitar la actuación del órgano jurisdiccional. Los límites objetivos se constituyen por la materia que es objeto de la contienda (civil o penal); el valor de los bienes en disputa; la circunscripción territorial donde se actúa y, por último, la jerarquía del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, dando lugar a la competencia por razón de la materia, valor, territorio y grado.

Los límites de la jurisdicción considerada como actividad estatal, se descompone en tres datos esenciales que son: El lugar, el tiempo y la forma en que el acto jurisdiccional se desarrolla.

Por lo que al lugar se refiere, éste constituye un límite a la función jurisdiccional puesto que solo es eficaz la actuación judicial cuando se desenvuelve dentro del ámbito territorial de actuación asignado a cada órgano.

El tiempo como limitante de la función jurisdiccional puede contemplarse desde dos puntos de vista: la vigencia temporal de las normas jurídicas que implantaron la jurisdicción, y la actuación judicial en tiempo hábil que como requisito de validez exigen invariablemente las legislaciones positivas, condicionando la eficacia del acto procesal a su realización con días y horas hábiles.

Por último el límite del acto procesal en cuanto a la forma está determinado por las reglas de procedimiento que señalan los requisitos que debe satisfacer el acto procesal, desde la participación de conocimiento, hasta el examen y decisión de la contienda.

3. La función jurisdiccional y la función administrativa. Diferencias.

La distinción se funda en la diferencia entre el interés público en cuanto a la composición de los conflictos y el interés público en el interés en conflicto, o sea entre el interés público externo y los intereses públicos internos. La función

procesal tiende a satisfacer el primero y la administrativa persigue el desenvolvimiento de los últimos.

Lo que constituye la diferencia entre jurisdicción y administración es la posición del agente. Es criterio externo, por que no se basa en el fin perseguido, sino en el hecho externo de la posición del juez y de la administración de obrar: el primero, frente a las partes; la segunda, como parte.

Otra diferencia es que en la función jurisdiccional, el juez actúa sobre las partes y resuelve los conflictos o los intereses no litigiosos sin que el Estado que representa sea parte de ellos; la administración actúa por conducto de su funcionario como parte en el conflicto o en el asunto que resuelve.

Por otro lado, la administración puede obrar no solamente para casos concretos, sino por vía general, mediante decretos o resoluciones de carácter abstracto, que obligan⁽¹²⁸⁾ a los ciudadanos que se encuentran en las condiciones y circunstancias previstas, como ocurre con la ley; en cambio, los funcionarios judiciales no pueden proveer sino para el caso especial y en cada proceso.

Alfredo Rocco sostiene que la función jurisdiccional se distingue de la administrativa, por lo siguiente:

- Mientras que en la actividad administrativa el Estado persigue directamente la satisfacción de sus intereses, en cuanto puede ser directamente la satisfacción de sus intereses. En la actividad judicial interviene el Estado para satisfacer intereses ajenos, o también suyos, que han quedado incumplidos y que no pueden ser directamente alcanzados.
- En la función jurisdiccional el Estado persigue un fin indirecto o secundario, el de procurar la satisfacción de los intereses individuales o colectivos.

⁽¹²⁸⁾ Función jurisdiccional Derecho Procesal Mexicano. Órganos reguladores de los procesos. Alfredo Rocco [html.rincondelvago .com/funcion-jurisdiccional](http://html.rincondelvago.com/funcion-jurisdiccional).

□ La actividad jurisdiccional tiene como fin remover los obstáculos que existen para la satisfacción de dichos intereses. No satisface directamente intereses concretos, pero tan solo indirectamente.

En cambio, la administración provee directamente a sus intereses, y en ningún caso trata de hacer cesar la incertidumbre o la inobservancia de la norma.

□ La actividad jurisdiccional tienen por objeto relaciones entre particulares, o cuando tiene por objeto relaciones entre particulares y el Estado, se encuentra siempre frente a los intereses particulares, los cuales se presentan como intereses tutelados frente al estado, o sea como derecho subjetivo que el Estado esta obligado a respetar.

La actividad administrativa el Estado puede ciertamente encontrarse frente a los intereses de los particulares, pero estos no se presentan nunca como intereses tutelados, esto es, como derechos subjetivos que el Estado puede respetar.

4 Las bases constitucionales de la función jurisdiccional

La función jurisdiccional que es llamada también función judicial, es la actividad que le corresponde al Poder Judicial, con ello, tenemos que sus bases constitucionales aparte de los artículos 13, 14, 16, 17, 21, y 49 son los siguientes.

En el 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 la Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en pleno o en salas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los juzgados de distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

La Carta Magna establece:

“Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, una antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de mas de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la Republica o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos que sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia esta facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará con una sala superior así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrara por siete Magistrados Electorales, el Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizara el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor numero de votos;

III. las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el instituto federal electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el pleno de la suprema corte de justicia de la nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectaran los asuntos ya resueltos.

La organización del tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el tribunal electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrara por el Presidente del Tribunal electoral, quien la presidirá; un magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalara las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duraran en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Duraran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión para emitir sus resoluciones. “

Al Consejo de la Judicatura Federal se le considera como: “ ... el órgano colegiado de la administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, constitucional y legalmente constituido para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer con independencia técnica y de gestión, según su

competencia, la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral”.⁽¹²⁹⁾

El Consejo se integra por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la Republica.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionara en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

⁽¹²⁹⁾ Cfr., Álvarez Cárdenas, Alejandro. *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 2001, ob. cit. p. 12.

El Consejo está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, de la nación únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

5. Principios.

Es importante que en la impartición de justicia, además de aplicar la ley existan valores y principios básicos relativos al ejercicio de la función jurisdiccional.

Tales principios pueden ser:

Independencia.- Actuar sin injerencias de ningún tipo, ni aún de su superior jerárquico, para decidir los asuntos que sean de su competencia.

Gratuidad.- Quién accede a ella no debe hacer ninguna erogación por su servicio para evitar cualquier tipo de discriminación económica en el acceso a la justicia. Esto es la base de la defensa pública.

Imparcialidad.- Dentro del objeto del proceso y respecto de los sujetos que intervienen con este principio se impide inmiscuir los intereses particulares y para eso se debe atender a los impedimentos y recusaciones.

Celeridad. Eficiencia por medio de procedimientos ágiles y flexibles. Por ello se crearon sanciones para quién incumpla los términos estipulados en la ley.

6 Código de Ética.

Tienen derecho los justiciables a que la administración de justicia sea impartida por jueces con autoridad moral que garanticen una justicia accesible, pronta, completa, imparcial y previsible, basada en la letra o la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, en los principios generales del Derecho, sin que se privilegie cualquier otro interés.

En el sistema jurídico mexicano, el Consejo de la Judicatura Federal consideró conveniente establecer principios rectores de ética judicial dirigidos a los juzgadores que integran el Poder Judicial de la Federación para hacer eficaz en todo momento la garantía constitucional prevista en el artículo 17 de la Carta Magna, relativa a que toda persona tiene derecho a que se le administre una justicia pronta, completa e imparcial.

Se pretende con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación contar con un nuevo elemento que coadyuve a garantizar que la jurisdicción sea realizada por personas en las que se sumen la confianza, la calidad técnica y la ética.⁽¹³⁰⁾

El Código pretende ayudar a los juzgadores a resolver los conflictos éticos que con motivo de su trabajo se les presentan.

No se establecen sanciones sino únicamente se apela a la conciencia de cada uno de ellos, el intérprete y aplicador del Código, y en su caso la sociedad será quien califique los aspectos observables de su conducta.

⁽¹³⁰⁾ La ética si bien se traduce en un comportamiento humano que se caracteriza en ser unilateral, inherente a la conciencia del sujeto y sólo imperativo para él, resulta particularmente importante en la función judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal, si bien, no puede calificar directamente la infracción a esos principios, sin embargo, éstos pueden estar inmersos en sus deberes, al analizar dicha conducta se puede concluir que incumplió tales deberes.

Los tres primeros principios (independencia judicial en sentido estricto, imparcialidad y objetividad) son las tres manifestaciones de la independencia judicial en sentido lato: la primera, se refiere a la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social; la segunda, frente a influencias ajenas al Derecho provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad; y la tercera, frente a influencias extrañas al Derecho provenientes del propio juzgador. El cuarto principio (profesionalismo), se refiere al ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional. Finalmente, la excelencia, se considera como un arquetipo al que deben aspirar los juzgadores, mediante el cultivo de las virtudes judiciales que se definen en el Código.

En el preámbulo de dicho Código se señala:

“Hablar hoy de ética, equivale a hablar de justicia, pues las relaciones armónicas entre las personas sólo pueden construirse cuando se respetan los derechos que a cada uno le corresponden.

La labor del juzgador no sólo requiere el conocimiento de la ciencia jurídica, porque hay espacios en los que su única directriz es su propia conciencia. Ésta requiere ser ilustrada a partir de patrones de conducta asumidos libremente, que tiendan a hacer efectivos los valores, que si bien están ínsertos en el propio quehacer del juez y en el ordenamiento jurídico, es indispensable explicitar, pues debe tenerse presente que lo callado, aunque obvio, se olvida, se disimula o se desdeña. El presente Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, pretende ser una espiga de tan profundos pensamientos, trayendo a la reflexión, a la conciencia y a la práctica, los principios, reglas y virtudes inherentes a la función jurisdiccional, que se encuentran compenetrados en el sentir de nuestra comunidad, que los juzgadores ilustres, desde antaño, han asumido como propios, y que definen los principios constitucionales de la carrera judicial cuyo punto nodal es la independencia del juzgador. Este Código aspira al reconocimiento de que la ética judicial sea la senda por la que transiten cotidianamente los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; que sea un documento no sólo informativo sino formativo, a tal punto que su práctica reiterada se convierta en la segunda naturaleza del juzgador, para que, a través de su vida, dé contenido, claridad y sistematización a tales postulados; porque el conocimiento de la ética no es innato, sino por el contrario, es adquirido: lo innato es tan sólo la disposición para adquirirlo.

La aparición de este Código no obedece a que los juzgadores desconozcan o sean ajenos a estos principios, sino a la necesidad de plasmar en un

documento, de manera sistematizada, las directrices que constituyen un referente institucional para incentivar y facilitar la reflexión crítica de cada juzgador sobre su conducta”⁽¹³¹⁾.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación comprende cuatro capítulos en los que se desarrollan los principios de independencia, imparcialidad, objetividad profesionalismo y la excelencia judicial previstos en el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deben regir la carrera judicial, que consisten:

“CAPÍTULO I

INDEPENDENCIA

1. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:

1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.

1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.

1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.

1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.

CAPÍTULO II

IMPARCIALIDAD

2. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables. Por tanto, el juzgador:

2.1. Evita conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes.

2.2. Rechaza cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros.

2.3. Evita hacer o aceptar invitaciones en las que el propio juzgador considere que se verá comprometida su imparcialidad.

2.4. Se abstiene de citar a las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función.

2.5. Se abstiene de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.

CAPÍTULO III

OBJETIVIDAD

⁽¹³¹⁾ Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

3. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir. Por tanto, el juzgador:

3.1. Al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno.

3.2. Al tomar sus decisiones en forma individual o colegiada, buscará siempre la realización del derecho frente a cualquier beneficio o ventaja personal.

3.3. Si es integrante de un órgano jurisdiccional colegiado, trata con respeto a sus pares, escucha con atención y apertura de entendimiento sus planteamientos y dialoga con razones y tolerancia.

3.4. Procura actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprensiones y prejuicios.

CAPÍTULO IV

PROFESIONALISMO

4. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por tanto, el juzgador:

4.1. Se abstiene de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado.

4.2. Actualiza permanentemente sus conocimientos jurídicos estudiando los precedentes y jurisprudencia, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa.

4.3. Procura constantemente acrecentar su cultura en las ciencias auxiliares del Derecho.

4.4. Estudia con acuciosidad los expedientes y proyectos en los que deba intervenir.

4.5. Funda y motiva sus resoluciones, evitando las afirmaciones dogmáticas.

4.6. Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos de su juzgado o tribunal.

4.7. Asume responsable y valerosamente las consecuencias de sus decisiones.

4.8. Acepta sus errores y aprende de ellos para mejorar su desempeño.

4.9. Guarda celosamente el secreto profesional.

4.10. Lleva a cabo por sí mismo las funciones inherentes e indelegables de su cargo.

4.11. Trata con respeto y consideración a sus subalternos.

4.12 Escucha con atención y respeto los alegatos verbales que le formulen las partes.

4.13. Trata con amabilidad y respeto a los justiciables.

4.14. Administra con diligencia, esmero y eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo. 4.15. Cumple puntualmente con el deber de asistir a su tribunal o juzgado.

4.16. Sabe llevar el cumplimiento de su deber hasta el límite de sus posibilidades, y separarse de su cargo, cuando su estado de salud u otros motivos personales, no le permitan desempeñar eficientemente sus funciones.

4.17. Se abstiene de emitir opiniones sobre la conducta de sus pares.

4.18 Cumple con sus deberes de manera ejemplar para que los servidores públicos a su cargo lo hagan de la misma manera en los que les correspondan.

4.19. Busca con afán que sus acciones reflejen la credibilidad y confianza propias de su investidura.

CAPÍTULO V

EXCELENCIA

5. El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales:

5.1. Humanismo: En cada momento de su quehacer está consciente de que las leyes se hicieron para servir al hombre, de modo tal que la persona constituye el motivo primordial de sus afanes.

- 5.2. *Justicia: En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.*
- 5.3. *Prudencia: En su trabajo jurisdiccional y en las relaciones con sus colaboradores, recoge la información a su alcance con criterios rectos y objetivos; consulta detenidamente las normas del caso, pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión, y luego toma ésta y actúa conforme a lo decidido.*
- 5.4. *Responsabilidad: Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procurando que sus subordinados hagan lo mismo.*
- 5.5. *Fortaleza: En situaciones adversas, resiste las influencias nocivas, soporta las molestias y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional.*
- 5.6. *Patriotismo: Tributa al Estado Mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que, como juzgador federal del Estado Mexicano, representa.*
- 5.7. *Compromiso social: Tiene presentes las condiciones de iniquidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y advierte que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.*
- 5.8. *Lealtad: Acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la Institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa.*
- 5.9. *Orden: Mantiene la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo.*
- 5.10. *Respeto: Se abstiene de lesionar los derechos y dignidad de los demás.*
- 5.11. *Decoro: Cuida que su comportamiento habitual tanto en su vida pública como privada, esté en concordancia con el cargo y función que desempeña.*
- 5.12. *Laboriosidad: Cumple diligentemente sus obligaciones de juzgador.*
- 5.13. *Perseverancia: Una vez tomada una decisión, lleva a cabo los actos necesarios para su cumplimiento, aunque surjan dificultades externas o internas.*
- 5.14. *Humildad: Es sabedor de sus insuficiencias, para poder superarlas, y también reconoce sus cualidades y capacidades que aprovecha para emitir de la mejor manera posible sus resoluciones, sin pretender llamar la atención ni esperar reconocimientos.*
- 5.15. *Sencillez: Evita actitudes que denoten alarde de poder.* 5.16. *Sobriedad: Guarda el justo medio entre los extremos y evita actos de ostentación que vayan en demérito de la respetabilidad de su cargo.*
- 5.17. *Honestidad: Observa un comportamiento probo, recto y honrado”*

El Doctor Sergio García Ramírez sostiene: “Es erróneo reducir la ética de los servidores públicos a un decálogo para el comportamiento burocrático. Esta Es una salida fácil e ilusoria. Primero debe quedar bien establecida la ética - dicho de otra forma, el designio moral- del Estado que nombra a esos servidores, dispone sus trabajos y afronta sus consecuencias. Ese designio es el cimiento de cualquier decálogo. El Estado moderno es un protagonista de la libertad, la seguridad, la justicia y el bienestar... en nuestro tiempo tiene a su cargo la realización de esos valores y objetivos. Son la entraña

del Estado moderno, mucho más que la organización política o la distribución del trabajo...”.⁽¹³²⁾

Sin dejar de advertir la importancia que tienen los recursos y programas de formación, capacitación y superación sobre impartición de justicia, debe buscarse una adhesión consciente a los principios axiológicos que se traduzcan en normas mínimas de conducta ética.⁽¹³³⁾

Ningún decálogo por sí mismo resuelve el problema de la ética, sino también, deben tomarse medidas concomitantes para lograr cambios en la conducta del servidor público que implique a su vez un cambio en el fuero interno. Es decir constituyen un instrumento útil que por lo menos lleva a una reflexión sobre los valores contenidos en el mismo.

7 La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

En el artículo 2, segundo párrafo de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, se señala que las disposiciones de la misma serán aplicables en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano.

Por lo tanto, es necesario analizar la jerarquía jurídica de tales instrumentos internacionales, respecto de las normas de derecho interno.

Toda norma jurídica es una prescripción; es un mandato que describe una conducta a seguir. Las normas jurídicas son obligatorias, en caso contrario dejarían de ser una manifestación del derecho y perderían su fuerza normativa.

⁽¹³²⁾ Este autor está citado por Huerta Barrera, Rendón Teresita. *Ética del Juzgador*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Segunda Edición, 1997 p. 25.

⁽¹³³⁾ *Ibidem*, p. 24.

Los tratados celebrados por México con organismos internacionales o con otros Estados, ratificados por el Senado de la República y publicados en el Diario Oficial de la Federación, integran el ordenamiento jurídico interno, son obligatorios, operativos y de aplicación directa a cualquier caso, y por lo tanto son fuente del derecho mexicano.⁽¹³⁴⁾

Según lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el *Diario Oficial de la Federación* es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, *a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente*.

El artículo 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales establece: “Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación: Los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos”.

En primer término, los tratados se rigen por tres principios: la norma *pacta sunt servanda*, contenida en el artículo 26 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, y que establece: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. El segundo principio es que un tratado produce efectos únicamente entre las partes. Así se dispone en el artículo 34 de dicha Convención, que prescribe: “un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”. El tercer principio establece que el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales. Este principio rige no únicamente para la celebración original del tratado, sino para las

⁽¹³⁴⁾ Según lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el *Diario Oficial de la Federación* es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, *a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente*.

diversas figuras sobre derecho de los tratados: la adhesión, la terminación, la modificación, etcétera.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, esto quiere decir que en principio, la sola aprobación de los tratados internacionales, de acuerdo con el procedimiento que establece la misma Constitución, incorpora a éstos al derecho interno de la Nación.

La Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992, establece que: “tratado es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asume compromisos”.

Para la Convención sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, “tratado” es el “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado.

No hay duda de que los tratados internacionales celebrados conforme a lo establecido en la Constitución forman parte del Derecho interno y, como tal, deben ser obedecidos y cumplidos; pero el texto del artículo 133 no es claro, es impreciso y ambiguo en su redacción en cuanto a la jerarquía que tienen los tratados con respecto a las demás normas que integran el sistema jurídico

mexicano. Muchas han sido las interpretaciones que se han emitido en torno a este artículo tanto de la doctrina como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho máximo tribunal, en 1981, sostuvo que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.⁽¹³⁵⁾

Años más tarde, en 1992, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el sentido de las tesis, que habían marcado el camino para que se emitiera la jurisprudencia C/92 que a la letra dice:

“Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 60, Diciembre de 1992

Tesis: P. C/92

Página: 27

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992.

Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

⁽¹³⁵⁾ En ese mismo año (1981), la Suprema Corte de Justicia estableció en otra tesis que el Convenio de la Unión de París para la Protección de la Propiedad Industrial, celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, no tiene un rango superior a la Ley de Invenciones y Marcas, sino que la jerarquía de ambos ordenamientos es la misma, ya que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República. *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, parte 151-156, sexta parte, 1981, p. 196.

Nota: Esta tesis ha sido abandonada con base en el criterio sustentado por el propio Tribunal Pleno al resolver, el 11 de mayo de 1999, el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, sosteniendo en dicho asunto que los tratados internacionales están en una jerarquía superior, sobre el derecho federal y el local, salvo que la Constitución General de la República señale algún caso especial. Al respecto, consúltese la tesis P. LXXVII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 46, bajo el rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan ambos el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa.

Al respecto el autor Agustín Gordillo afirma: “La cantidad de tratados operativos que tenemos escapa a nuestro conocimiento habitual y no siempre tenemos en claro que cualitativamente hay un salto muy grande, pues ahora esos tratados están de hecho y de derecho por encima de nuestra Constitución”.⁽¹³⁶⁾

El criterio que sostuvo la Suprema Corte de Justicia durante muchos años y que ratificó en 1992 se siguió aplicando hasta 1999, cuando la Corte dictó la jurisprudencia LXXVII/99 en la cual señala claramente que: “esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis C/92”, basándose en los siguientes argumentos: ...estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional: por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como

⁽¹³⁶⁾ Cfr., Gordillo, Agustín. *Teoría General de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, ob. cit. p.346.

representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente, de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

Con estos argumentos, la Suprema Corte de Justicia “considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del Derecho Federal y el Local”.

Este criterio, es un reflejo de la realidad mundial a la que México no puede estar ajeno. Lo más conveniente sería una reforma constitucional del artículo 133, en lugar de mantener el antiguo sistema que ha mostrado lagunas considerables.

Bajo esa perspectiva el Estado mexicano ha ratificado algunos tratados en materia de derechos humanos. A través del tiempo, México ha incorporado a la Constitución las declaraciones, principios y derechos inherentes al hombre, a su calidad humana, ya sean de contenido civil, político, económico o social.

Los tratados internacionales celebrados por nuestro país han intentado crear un verdadero “sistema” de derechos humanos, garantías individuales o libertades públicas.⁽¹³⁷⁾

La protección de los derechos humanos o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder estatal. La

⁽¹³⁷⁾ Los Tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo en revisión 1475/98). *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, p. 169. 28 “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98)”.

comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como a garantizar la vigencia sociológica de aquéllos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.

En la actualidad es ya incuestionable que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de operatividad; es decir, se debe garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos como autoejecutivos.

Los derechos, garantías y libertades estipulados en un tratado internacional de derechos humanos, por su naturaleza, son operativos, ya que el objeto y razón de ser de una convención de derechos humanos, así como la clara intención de las partes, es reconocer a favor de las personas ciertos derechos y libertades, y no regular sus relaciones entre sí.

En ese contexto la es un tratado internacional según el cual los Estados parte Convención Americana se obligan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.

A partir de la incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al sistema jurídico interno, ésta debe servir de guía para la interpretación tanto de los preceptos legales como de cualquier otra norma jurídica, en la medida en que México ratificó dicha Convención y reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, el artículo 29.de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

Una interpretación de la Convención Americana en el sentido de permitir que un Estado parte pueda retirar su reconocimiento de la competencia obligatoria del tribunal implicaría la supresión del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, iría en contra de su objeto y propósito como tratado de derechos humanos, y privaría a todos los beneficiarios de la Convención de la garantía adicional de protección de tales derechos por medio de la actuación de su órgano jurisdiccional.

Además, el deber general contenido en el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes.

Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. La Corte Interamericana, siguiendo la idea anterior, ha establecido que los Estados tienen, como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción.

El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, codifica un principio básico del derecho internacional general al advertir que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Un paso significativo hacia la aplicación directa de la Convención Americana en el sistema jurídico mexicano interno puede ser la decidida aplicación que hagan tanto los jueces, magistrados federales y estatales, como los Ministros de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos concretos y que evidentemente marcaría la línea a seguir por parte de las autoridades judiciales, incluso por las administrativas.

La Convención Americana, así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados parte y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno.

En virtud del principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”.

La Convención Americana establece la obligación de cada Estado-parte de adecuar su Derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.

Esta obligación del Estado implica que las medidas de derecho interno han de ser *efectivas*. Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que no sea así, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ellas.

El compromiso adquirido para cumplir con las disposiciones de la Convención, así como sus consecuencias, no involucran únicamente al gobierno, a la administración pública o a determinadas corporaciones ejecutivas, sino al

Estado en su conjunto. Esto significa que dicho compromiso y consecuencias se extienden a todos los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y demás entes que integren la estructura del Estado (por ejemplo, entes autónomos, etcétera).

Ninguno de ellos podrá sustraerse a los compromisos adquiridos por el Estado, interpretando que éstos sólo atañen al Ejecutivo.

Según el artículo 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos los Estados partes: "... se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En igual sentido, el artículo 2o. de la Convención Americana establece que: "los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

En ese sentido, los Estados parte deben adoptar medidas en dos vertientes:

Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías".

Una vez suscrito un tratado, ratificado y depositado, por definición no le es oponible norma alguna del Derecho interno de los países signatarios, inclusive de sus respectivas Constituciones.

En atención a lo expuesto, se puede considerar que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte del sistema jurídico interno, y como tal, goza de plena operatividad, obligatoriedad, y puede ser invocado por cualquier persona que se encuentre en el supuesto y debe ser aplicado directamente por cualquier juez competente.

El citado artículo 10 textualmente señala:

“Artículo 10
Derecho a la indemnización.
Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”

En primer lugar, y para los efectos de este trabajo, entendemos por responsabilidad por error judicial la obligación que tiene el Estado de indemnizar a la o las personas por los daños y perjuicios que se les hayan causado en su esfera patrimonial por una sentencia dictada erróneamente. El fundamento de la responsabilidad aparece con el principio general de que cuando se causa un daño nace una obligación respecto de su reparación, e incluso una sanción para el responsable.

La responsabilidad del Estado por error judicial se da —afirma Agustín Gordillo— cuando una persona es condenada en primera instancia y luego absuelta, o procesada y detenida, siendo luego sobreseída definitivamente.⁽¹³⁸⁾

Es delicado el tema de las sentencias dictadas erróneamente, pues por virtud de un error judicial el justiciable puede perder injustamente su libertad, su patrimonio, su honra; un error judicial puede destruir a su familia o destruirlo a él. Asimismo, un error judicial puede producir la impunidad del autor de un hecho ilícito, y provocar que el juzgador descuidado o inepto, sin desearlo, otorgue en una resolución al autor de aquél, algo que no le corresponda.⁽¹³⁹⁾

⁽¹³⁸⁾ Cfr. Gordillo, Agustín. *Teoría General de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, ob. cit. p.362.

⁽¹³⁹⁾ La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), se adoptó en San José Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de enero de 1981. 2) Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contratados por los Estados partes de la Convención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de

8 La Responsabilidad Patrimonial del Estado por error judicial

Para el eficaz funcionamiento del servicio público de la justicia y la consecuente satisfacción de esta necesidad general, el Estado se sirve de órganos y éstos de personas a las que se les exigen requisitos especiales y mediante cuya actuación se asegura el desarrollo de tal función estatal, debido a ello el Juez como persona encargada por el Estado para propender por el bienestar de la colectividad debe ceñirse a la norma que regula la situación jurídica general y a los deberes y obligaciones que la ley de manera particular defina para él. Por tanto, es importante mantener una claridad jurídica ante la forma de actuar de estas personas, que en ningún momento permita que desconozca sus obligaciones ya sea por su propia voluntad o por un error irreparable, o que el ciudadano no pueda valerse efectivamente del servicio público de la justicia.

Al juez le corresponde dirigir el proceso, abogar por su pronta solución, adoptar las medidas del caso para evitar su suspensión, una mayor economía procesal, so pena de incurrir en una falta disciplinaria.

También se encuentra dentro de sus obligaciones la de hacer efectiva la igualdad que debe subsistir entre las partes en el proceso ante el derecho.

El juez debe prevenir, remediar y sancionar según los instrumentos legales con los que cuenta, los actos que sean contrarios a la dignidad de la justicia, la lealtad, probidad y buena fe que deben observar las partes.

Derechos Humanos, en cuanto al procedimiento: cualquier persona o grupo de personas no gubernamentales puede presentar la denuncia o queja de violación de los derechos contenidos en la Convención(se requiere que se hayan agotado los recursos de jurisdicción interna, que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la notificación de la decisión definitiva y el procedimiento es: 1) recibida la petición, la Comisión acordará su admisión y se solicitarán informes al gobierno del Estado al cual pertenece la autoridad señalada como responsable de la violación; 2) se enviará la información dentro de un plazo razonable fijado; 3) Recibida la información se analizará si subsisten los motivos de la petición, en caso negativo lo archivará; si subsisten los motivos, analizará los hechos, una vez concluido tal análisis lo podrá a consideración de las partes para una conclusión amistosa, de ser así la publicarán. En caso contrario la Comisión podrá por mayoría de votos emitir su opinión y conclusiones, dictando las recomendaciones respectivas; 6) Sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para ello deben estar agotados los procedimientos jurisdiccionales anteriores, si decide que hubo violaciones a los derechos humanos, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados.

Ejercer las facultades discrecionales que le son concedidas por la ley en lo referente a pruebas para llegar a la verdad de los hechos ya sea decretándose de oficio o aceptando las propuestas por las partes para beneficiar con ello a la justicia.

Decidir el asunto que se puso en su conocimiento aun cuando no se encuentre una norma legal exacta aplicable al caso, o ésta sea oscura o incompleta, ya que en la ley existen vacíos pero en el derecho no. Así puede aplicar las leyes por analogía, la doctrina, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho.

El daño que este agente ocasione en el ejercicio de su función implica una falta en contra de los beneficiarios particulares del servicio que debe ser subsanada por el ente público correspondiente, ya que éste compromete su responsabilidad en forma directa por la actuación de sus funcionarios capaces de encarnar la persona jurídica, por la relación laboral que los une. Este planteamiento es consecuencia directa de la soberanía estatal que surge de la esencia jurídica del Estado y que lleva a determinar a su cargo la responsabilidad extracontractual que modernamente se ha aceptado.

Cuando por error o ineficiencia de los agentes del Estado en la prestación del servicio público de justicia causa un daño que el particular no está legalmente obligado a soportar, y previa demostración del cumplimiento de los requisitos esenciales, se acude a la figura de la responsabilidad estatal con el objeto de obtener la indemnización que permita reparar los perjuicios ocasionados.

En la responsabilidad en que incurre el Estado por el error jurisdiccional, no se controvierte en sí el contenido jurisdiccional de los actos sino la actuación del Estado: no se cuestiona su facultad o derecho para llevar a cabo la actividad que se deriva del acto judicial, sino la forma como se desarrolló dicha facultad.

8.1 Teorías sobre el fundamento de la responsabilidad del Estado por error judicial

-Teoría de la Relación Contractual.

El Estado cuando incurre en una falta de este tipo viola el contrato celebrado con los particulares, mediante el cual éstos le entregan su poder para que aquél los defienda y proteja. Se basa en la teoría del contrato social de Rousseau. Se critica por ser insuficiente para determinar las complejas relaciones que entre particulares y Estado se crea en una situación como la descrita.

- Teoría del Riesgo Profesional. Consiste en una responsabilidad objetiva.

El ejercicio de la actividad de administrar justicia conlleva un peligro, por lo que el error es un riesgo insuperable, un accidente en el funcionamiento de la justicia y la sociedad debe soportar estos inconvenientes brindando a las víctimas del error una indemnización proporcional al daño sufrido. Esta teoría aplica principios del derecho civil a la responsabilidad estatal. Si n embargo, Por la actividad jurisdiccional no puede considerarse como riesgosa, es decir no crea propiamente un riesgo especial para la colectividad.

- Teoría de la igualdad ante las cargas públicas.

Se viola el principio de igualdad si se exige que la víctima sufra ese sacrificio especial para mantener una, supuesta, eficaz administración de justicia.

- Teoría de la responsabilidad extracontractual o Aquiliana.

El Estado debe responder por el hecho ilícito que cometió, ya se considere éste delito o cuasidelito, al juzgar erróneamente.

-Teoría de la obligación jurídica de la asistencia pública o de la solidaridad social.

El Estado es una organización con mucho poder, cuando en ejercicio de ese poder daña a alguien debe reparar ese perjuicio, con base en los principios de la solidaridad y la mutualidad.⁽¹⁴⁰⁾

- *Teoría del Estado de Derecho.*

El fundamento del Estado de derecho es la protección del derecho, la seguridad jurídica y el respeto a los administrados, por lo que la responsabilidad es un resultado apenas lógico de esta organización social. Se establece un servicio para el beneficio común, cuando en el desarrollo de él se daña a un particular ese daño debe ser reparado para asegurar mejor el cumplimiento de la función pública.

8.2 Presupuestos de la responsabilidad por error judicial

Podemos hablar de presupuestos específicos para determinar la responsabilidad cuando ha existido un fallo en la prestación del servicio público de la justicia, los cuáles según Edgar Escobar López son:

1. Que el actor sea o haya sido parte en el proceso que originó la responsabilidad. Para que el daño se produzca debe hablarse de un sujeto pasivo determinado y de este modo sólo quién se haya visto obligado a sufrir las consecuencias desfavorables de la actuación de la administración puede demandar para ver resarcido su perjuicio.
2. Que la actuación del juez se encuentre dentro de los presupuestos generales que determina la ley. Es menester que a la hora de exigir una responsabilidad por parte de la administración de justicia la actuación de sus funcionarios encuadre dentro de la norma general que determina como indebido dicho comportamiento.

⁽¹⁴⁰⁾ Rocco, Hugo. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa México, 2000, p. 68.

3. Que el actor haya sufrido un perjuicio cierto. Al momento de exigir una reparación debe probarse que efectivamente se sufrió un perjuicio por una carga que como ciudadano no está obligado a soportar y que el daño causó un perjuicio concreto.

4. Relación de causalidad entre el perjuicio y el proceder equívoco del juez que expone la responsabilidad del Estado.

El error judicial se presenta como consecuencia de una declaración de voluntad de un magistrado o juez (resolución o sentencia), se puede reconocer como origen tanto un error de hecho como de derecho.⁽¹⁴¹⁾

El error jurisdiccional compromete a la administración porque a menos que sea un delito imputable al juez, es considerado como una falla en el servicio público que el Estado presta al conglomerado en vista de la jurisdicción con que se revistió al funcionario que causó el perjuicio.⁽¹⁴²⁾

8.3 El error judicial en el sistema jurídico mexicano

La responsabilidad que pudiera surgir de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación como ministros, magistrados o jueces, puede encuadrarse en cualquiera de las modalidades de responsabilidad que consagra tanto la Constitución como la legislación secundaria sobre la materia.

El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la

⁽¹⁴¹⁾ www.aba.org/206.htm Zulema Rivera-Ángel Fermín Garrote "El error judicial como generador de responsabilidad". VII Congreso Internacional de Derecho de Daños", Responsabilidades del Siglo XXI, Universidad de Buenos Aires, 2006.

⁽¹⁴²⁾ La anormalidad del funcionamiento de la administración de Justicia no implica necesariamente ilicitud o culpabilidad en el desempeño de las funciones jurisdiccionales, María Pilar Betet Jiménez "La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de Justicia", www.derecho.com/boletín 050, noviembre 2002.

Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que revele precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables. Es preciso señalar que la notoria ineptitud o descuido inexcusable puede manifestarse en cualquier etapa o faceta de la actividad judicial, bien sea en la meramente administrativa o de organización del órgano jurisdiccional, al sustanciar los procedimientos a su cargo o al dictar las resoluciones con que culminan dichos procedimientos.

En sentido amplio, el juzgador podrá incurrir en errores judiciales al realizar cualquiera de dichas dos funciones. Un ejemplo: del primer caso es una resolución judicial desacertada; y un ejemplo; del segundo caso es el envío de un informe estadístico equivocado.

Se puede decir que comete un error aquella persona que se aparta de la realidad y los juzgadores no son la excepción- En la difícil tarea de administrar o impartir justicia, los titulares de los órganos jurisdiccionales en ciertas ocasiones pueden atender a conceptos o interpretaciones desacertadas y por ello son revocadas o anuladas.

En sentido lato, son errores judiciales todas aquellas actuaciones o resoluciones de los juzgados o tribunales que han sido dejadas sin efecto por cauces legales, es decir, mediante la vía habitual de los recursos ante los órganos que corresponda. Cuando un órgano judicial superior revoca la sentencia de otro inferior, implícitamente está declarando que la sentencia revocada es errónea en algún aspecto.

Afirma Marroquín Zaleta, que el acto de decidir, debe ceñirse, en todo caso, a las constancias del proceso y a las normas jurídicas aplicables (trátense de normas legislativas o de normas jurisprudenciales).⁽¹⁴³⁾

Asimismo, la independencia judicial, que es una garantía constitucional de los gobernados frente a las autoridades judiciales, se traduce en la libertad del juzgador para decidir, sin interferencias de ningún género, los conflictos sometidos a su consideración en el sentido que, según su leal saber y entender, sea acorde con las constancias de autos y con las normas jurídicas aplicables, obviamente sin incurrir en errores que puedan afectar la decisión final.

Como se precisó anteriormente, la función jurisdiccional realizada por los órganos del Poder Judicial, consiste en la aplicación del derecho a los casos concretos que les son presentados; pero dicha función jurisdiccional entraña la posibilidad de causar un daño a los usuarios del sistema de administración de justicia.

En la actualidad son menos frecuentes los errores judiciales. Sin embargo, siguen siendo originados generalmente por la incompetencia o ignorancia de algunos jueces o por la negligencia o ignorancia conjunta de algunos jueces.

Debemos destacar que el error judicial, por su propia naturaleza, siempre es imputable al juzgador.

La doctrina concibe al error judicial como la equivocación de un juez o magistrado cometida en el ejercicio del servicio público de administración de justicia, generadora de un daño”.

Marroquín Zaleta dice: “El error judicial, o bien se comete por un desliz inculpable o por una conducta culposa del funcionario judicial debida a su ignorancia o a su falta de atención y cuidado”.⁽¹⁴⁴⁾

⁽¹⁴³⁾ Marroquín Zaleta, Jaime Manuel. “La responsabilidad patrimonial por error judicial”. www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/30, p.6.

⁽¹⁴⁴⁾ *Ibidem*. p.8

De acuerdo con las definiciones señaladas surgen un conjunto de elementos necesarios para que se configure el error judicial. Dichos elementos son los siguientes:

a) Debe existir, por parte del juzgador, la aplicación de un precepto legal inexistente, caduco o con una integración palmaria y bien expresiva en su sentido contrario o con decidida oposición a la legalidad.

b) Asimismo, existe error judicial en el evento que el juez o magistrado efectúe una interpretación manifiestamente errónea de la norma legal.

c) También se verifica un error judicial cuando en la fijación de los hechos se incluyen equivocaciones evidentes y palmarias. Por ejemplo, se plantearía el error al omitirse trascendentalmente los hechos o al atender a otros distintos de los que integran el *factum* del litigio.

d) Por último, el error judicial se produce cuando se desatiendan datos de carácter indiscutible, sin que pueda confundirse con una nueva instancia.

Las causas más frecuentes que originan error judicial son las siguientes:

- Errónea apreciación de los hechos.
- Equivocada subsunción de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa.
- Utilización errónea de normas legales.
- Incompetencia técnica.
- Falta de experiencia.
- Precipitación.
 - Dishonestidad.

Para Marroquín Zaleta, el error judicial, en sentido estricto, se produce exclusivamente cuando el mismo se comete en un acto formal y materialmente jurisdiccional. Este error puede ser *de iuris* o *de facto*.

El *de iuris* se produce cuando el aplicador selecciona indebidamente una o varias normas jurídicas; interpreta o integra éstas, apartándose de las reglas

que para tal efecto se establecen en los ordenamientos jurídicos aplicables, o bien dicta su resolución contraviniendo, de cualquier forma, una o varias normas jurídicas vigentes.

El error judicial *de facto* se produce cuando el juzgador cambia equivocadamente los hechos materia de la litis, o altera cualquier otro hecho relacionado con las actuaciones del juicio.

Por lo tanto, el gobierno de México (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) tiene la obligación y la responsabilidad de garantizar que todos los ciudadanos disfruten de los derechos que los tratados internacionales les reconocen.

Para ello, el gobierno tiene la obligación de desarrollar y establecer mecanismos eficaces para que se cumplan esos derechos reconocidos en dichos tratados internacionales.

Uno de esos derechos es el de indemnizar a la persona que fue condenada en sentencia firme por error judicial, en cuyo caso, como ya lo advertimos anteriormente, aun cuando la legislación no contemple expresamente ningún trámite, la autoridad (legislativa, ejecutiva o judicial) tiene la obligación de hacer operativo ese derecho.

En los últimos tiempos ha ganado fuerza una postura que no sólo admite este tipo de responsabilidad patrimonial por error judicial, en materia penal, sino en las restantes ramas del derecho; civil, mercantil laboral y etc. ⁽¹⁴⁵⁾Es mejor que el gobierno respete y haga efectivos los derechos contemplados, en este caso particular, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y no esperar a que el caso llegue a las instancias internacionales, donde finalmente tendrá que pagar y afrontar el desprestigio de la comunidad internacional que es más caro que pagar internamente una indemnización.

⁽¹⁴⁵⁾ Saravia, Frías Santiago. *Responsabilidad del Estado por error judicial y deficiente administración de justicia*, nfo5.juridicas.unam.mx/libros.

Se vincula al error judicial con un funcionamiento anormal de la administración de justicia, con el cual se vulnera el artículo 17 constitucional. Expresamente no se define en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación (sólo se hace referencia en la fracción III del artículo 131) en qué consiste el error judicial inexcusable y a nivel jurisprudencial se han hecho ciertas interpretaciones

Al respecto resultan aplicables las tesis:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P. XLIII/2000

Página: 100

NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. CONSTITUYE UN ERROR INEXCUSABLE DEJAR DE APLICAR UNA LEY DESACATANDO UNA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE EXPRESAMENTE SU APLICACIÓN. No existe confusión u oscuridad alguna que justifique dejar de aplicar, al resolver sobre la situación jurídica del inculpado, una norma penal derogada, cuyo contenido se traslada a otra ley, si el precepto transitorio del decreto derogatorio relativo dispone expresamente la aplicación de la primera a los hechos ocurridos durante su vigencia, pues el objetivo de la disposición transitoria, al producirse la traslación del tipo penal, consiste únicamente en delimitar el ámbito temporal de aplicación de las normas penales vigente y derogada, debiendo el juzgador atender a la fecha de comisión del ilícito de que se trate para ubicar la conducta en alguna de las dos leyes, o en ambas, de ser el caso, sin que proceda el principio de aplicación más favorable de la ley penal en favor del inculpado para no aplicar la norma derogada, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Código Penal Federal, ese beneficio sólo se presenta tratándose de la imposición de la pena en la condena y no al resolver sobre la formal prisión del inculpado, donde debe observarse lo dispuesto por el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, que consagra la obligación de juzgar conforme a la ley vigente en el momento de realización del delito. En tales condiciones, constituye un error inexcusable del juzgador no aplicar la ley derogada a los hechos delictivos ocurridos durante su vigencia, lo que evidencia su notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función jurisdiccional, en términos de lo dispuesto por el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Revisión administrativa (Consejo) 11/99. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XLIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: VI, Octubre de 1997
Tesis: P. CXLVII/97
Página: 188

NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El referido precepto, en la fracción aludida, dispone que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar. El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que revele precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables. Es preciso señalar que la notoria ineptitud o descuido inexcusable puede manifestarse en cualquier etapa o faceta de la actividad judicial, bien sea en la meramente administrativa o de organización del órgano jurisdiccional, al sustanciar los procedimientos a su cargo, o al dictar las resoluciones con que culminan dichos procedimientos.

Revisión administrativa 1/97. 25 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos (Impedimento legal presidente José Vicente Aguinaco Alemán). Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Nuestro máximo tribunal ha considerado que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar. El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros

factores, como lo son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal.

Según lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, “los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, serán 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”.

Ante esta posibilidad contemplada en la Ley, las resoluciones jurisdiccionales son plenamente revisables para ese único efecto, por lo que es un caso especial en el que no opera la cosa juzgada, sólo la prescripción del derecho de los justiciables; pensar en contrario haría nugatorio el derecho de los gobernados a obtener una sanción de la conducta del servidor público del Poder Judicial de la Federación que, anteponiendo un interés personal al general, realizara una interpretación dolosa de la Constitución en sus decisiones jurisdiccionales.

Además, el artículo 131 del mismo cuerpo normativo establece que “serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación: III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar”.

Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.

Cuando un juez de distrito o magistrado de circuito conoce de asuntos donde se impute al inculpado la comisión de delitos calificados por la ley como graves, las características y naturaleza de estas conductas provocan que la decisión que se emita sea de especial significación social, situación que lo obliga a ser especialmente escrupuloso en el dictado de la resolución correspondiente, porque la realización de esta clase de ilícitos es susceptible de producir graves daños a la sociedad, por lo que si uno de los deberes de tales juzgadores consiste en preservar y proteger los intereses generales con independencia de los de carácter personal, a la luz de la observancia de la ley, la comisión de un error inexcusable al resolver este tipo de asuntos, determinado con base en datos objetivos que no dependan de un criterio personal, actualiza la causa de responsabilidad por notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función jurisdiccional prevista por el artículo 131, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Evidentemente, al señalar un tribunal de alzada que el inferior cometió un error y en consecuencia dicha sentencia es revocada, se están actualizando dos hipótesis que contemplan dos normas jurídicas de diferente rango jerárquico. Por una parte se estaría actualizando la hipótesis contemplada en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece: “Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”. Por otra parte, el juzgador que haya dictado dicha sentencia podría estar incurriendo en alguna responsabilidad si se llegara a determinar que su actuar encuadra en la hipótesis de notoria ineptitud o descuido inexcusable.

Notoria ineptitud o descuido en el desempeño de la función jurisdiccional es el indicativo de una falta de capacidad en el ejercicio público jurisdiccional. Esa falta de capacidad en el ejercicio de la función jurisdiccional puede tener dos fuentes:

- Ignorancia extrema: es la que procede de la omisión en aprender, lo que puede y debe saberse.

- Imprudencia Temeraria: es la desatención evidente, la omisión de las precauciones básicas o el olvido de las medidas de racional cautela aconsejadas por la previsión más elemental que deben ser observadas en el ejercicio del servicio de impartición de justicia. El juzgador que actúa a este grado de imprudencia prescindida del buen juicio y moderación necesarios para realizar el bien y evitar el mal en el ejercicio de la función. ⁽¹⁴⁶⁾

Ha sostenido el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito que si bien la prueba circunstancial surge de la apreciación en su conjunto de los indicios obtenidos, mediante el enlace de unos con otros para obtener una verdad resultante, no debe olvidarse que su concatenación legal exige como condición lógica en cada indicio, en cada signo, un determinado papel incriminador, para evitar el incurrir en un grave error judicial, al articularse falsos indicios para pretender construir la prueba de la responsabilidad.

En cuanto al procedimiento para la declaración de la existencia de un error judicial inexcusable, se deben seguir las etapas de cualquier otro procedimiento administrativo de responsabilidad y en virtud de que se trata de una falta grave, de acuerdo con la citada fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, una vez recibido el informe por parte del juzgador responsable, se le debe citar a una audiencia, en la que se le hará saber la falta que se le imputa, pudiendo aquél ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de sus defensor.

En los términos en que está regulado en nuestro sistema jurídico el error judicial inexcusable, sólo se prevé como una falta personal del juzgador, y por ende el mismo debe responder de los daños causados, no obstante que como se analizará en el último capítulo, la tendencia en ciertas legislaciones, es considerar el error judicial como una falla en el servicio de impartición de justicia y en caso de causarse un daño patrimonial a un particular lo debe cubrir en

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. Gil Vargas, Lidiette. *La responsabilidad administrativa de los Juzgadores Judiciales*, Tesis Doctoral, UNAM, México, 2006 p. 265.

forma directa el Estado, sin perjuicio de repetir posteriormente en contra de los juzgadores responsables. De esta manera se reforzaría el sistema de control de legalidad de las sentencias y se elevaría el nivel de impartición de justicia.

En el Dictamen de la Cámara Revisora relativo a las iniciativas de reformas presentadas respecto de la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, se precisó que sólo se estimaba procedente establecer el citado instituto de responsabilidad respecto de actos administrativos de los poderes Ejecutivo, Judicial y Administrativo y no así por el momento, en relación a los actos propiamente judiciales (entre ellos en los que se encuentra el error judicial) y legislativos.⁽¹⁴⁷⁾

No obstante la anterior precisión, y efectivamente no mencionarse expresamente al error judicial como causa de la responsabilidad directa y objetiva del Estado, en el último párrafo del artículo 113 constitucional, lo cierto es que México suscribió la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en cuyo artículo 10 se establece la obligación por parte de los países que participaron y aprobaron de indemnizar a todas las personas en caso de que hayan sido condenadas por una sentencia firme por error judicial.

El artículo 29 de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

⁽¹⁴⁷⁾ En el Dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen se señaló: "...La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquéllos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error judicial", sin embargo la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial..... De cualquier suerte, los miembros de estas Comisiones juzgamos que la prudencia aconseja esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional o extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.

El deber regulado en el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes: Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Se puede concluir que México al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se obligó a adecuar su legislación interna para preservar las garantías de legalidad y seguridad previstas en la misma, entre ellas la de reparar el daño económico causado por error judicial, y si bien reconoce el Constituyente que para actualizar el instituto de la responsabilidad patrimonial, debe establecerse la responsabilidad directa y objetiva del Estado, no debe limitarlo a actos “administrativos”, de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, sino ampliarla en lo que respecta al error judicial, en cuanto a los actos legislativos se presentan ciertos problemas en relación a leyes que se consideren inconstitucionales, ya que para comprender tales actos, en todo caso deben modificarse los artículos 103 y 107 constitucionales y su ley reglamentaria.

Sin embargo, lo cierto es que la doctrina y la experiencia jurídica a que alude dicho Dictamen, se encuentran reconocidas y aceptadas por los países que suscribieron la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluido nuestro país.

Por ello, para reglamentar integralmente la obligación contenida en el artículo 10 del citado instrumento internacional, se debe comprender como causa de responsabilidad patrimonial del Estado el “error judicial” en el artículo 113 constitucional y en su ley reglamentaria.

Lo anterior tiene como finalidad que se eleve la calidad de la prestación de servicio de impartición de justicia, así como que se respeten las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica eficientemente. Esto es, se fomentará la cultura jurídica, en el sentido de que se incremente el nivel de

eficiencia en el dictado de sentencias, así como que los litigantes también tengan la ética de sólo reclamar lo que verdaderamente constituya “un error judicial”, ya que de lo contrario ante las demandas notoriamente improcedentes los desechamientos serán masivos.

Al respecto, cabe precisar que no se desconoce que al principio en esa materia se podrían presentar innumerables demandas haciendo valer el pago de la reparación del daño por: “error judicial”, sin embargo; en la medida de que se eleve dicha calidad, se presentará el fenómeno a la inversa, es decir será menor número de demandas

9. La responsabilidad del Poder Judicial de la Federación por acto administrativo.

El Poder Judicial no sólo resuelve controversias entre partes emitiendo sentencias con fuerza de verdad legal, sino también celebra contratos, nombra y remueve a su personal y respecto de tales asuntos también puede emitir acuerdos generales, ejerciendo en tales actos una típica función administrativa.

Por lo tanto, si en ejercicio de tal función administrativa se causa daño en el patrimonio de los particulares se debe reparar el mismo.⁽¹⁴⁸⁾

En nuestro sistema jurídico, se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal como parte integrante del Poder Judicial dicta medidas de carácter administrativo.

Los artículos 32, 39 49 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, señalan lo siguiente:

“Artículo 32. Cuando en un circuito se establezcan dos o más tribunales unitarios con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar tendrán una oficina de correspondencia común que recibirá las promociones, las

⁽¹⁴⁸⁾ Cuando no exista una resolución judicial que directamente prive de bienes o derechos a una parte o le imponga debidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados, entonces nos encontramos ante un supuesto de anormal funcionamiento de la administración de justicia.

registrará con orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal “.

"Artículo 39. Cuando se establezcan en un circuito en materia de amparo varios tribunales colegiados con residencia en un mismo lugar que no tengan jurisdicción especial, o que deban conocer de una misma materia, tendrán una oficina de correspondencia común que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda, de conformidad con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal."

"Artículo 49. Cuando se establezcan en un mismo lugar varios juzgados de distrito que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia, tendrán una o varias oficinas de correspondencia común, las cuales recibirán las promociones, las registrarán por orden numérico riguroso y las turnarán inmediatamente al órgano que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal."

"Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

"...

"XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos. ..."

De los preceptos legales antes transcritos, se desprende que en los lugares donde existan varios Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito, ya sea que tengan o no una jurisdicción especial, se establecerá una oficina de correspondencia común que recibirá, registrará y turnará los asuntos de su competencia conforme a las disposiciones que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, el treinta y uno de mayo de dos mil dos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 23/2002, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el veintidós del mismo mes y año, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación y abroga el diverso Acuerdo General 50/2001, del propio órgano colegiado, mismo que, en su parte que interesa, es del tenor siguiente:

"CONSIDERANDO

"...

"QUINTO. Que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobó el Acuerdo General 50/2001, que regula el funcionamiento de las Oficinas de

Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, y abroga los diversos Acuerdos Generales 14/2001 y 26/2001, del propio órgano colegiado, con el objeto de lograr una mejor regulación en los ingresos, así como una distribución equitativa de los asuntos entre los órganos jurisdiccionales federales;

"SEXTO. Que el artículo 6o. del Acuerdo General 50/2001 tiene como propósito fundamental establecer reglas para el turno de asuntos relacionados, por la intervención de las mismas partes y/o por provenir de un mismo procedimiento, con la finalidad de aprovechar el conocimiento previo del asunto, así como evitar resoluciones contradictorias;

"SÉPTIMO. Que el texto del citado artículo ha propiciado diversas interpretaciones que han originado múltiples conflictos de turno entre los tribunales de la Federación involucrados;

"OCTAVO. Que con el propósito de dar solución a la problemática prevaleciente, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal considera necesario precisar que el turno de los asuntos relacionados tiene el objetivo de concentrar procedimientos, porque fueron promovidos por las mismas partes y derivan de un mismo asunto, para que sea un solo órgano jurisdiccional el que lo resuelva, a fin de aprovechar el conocimiento obtenido y evitar resoluciones contradictorias;

"NOVENO. Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos conflictos competenciales ha determinado que un órgano jurisdiccional no tiene conocimiento previo de un asunto al declarar su incompetencia por razón de la vía, o bien al desechar un recurso, criterio que deberá tomarse en cuenta por provenir del Máximo Tribunal de Justicia del país;

"DÉCIMO. Que es necesario precisar que el Acuerdo General que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común, debe observarse por parte de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales y determinar el momento en el que puede plantearse el retorno de los asuntos.

"En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales citadas, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expide el siguiente:

"ACUERDO

"Capítulo I

*"De las Oficinas de Correspondencia Común de los
Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito*

"Artículo 1o. Funciones de las oficinas de correspondencia común. Las oficinas de correspondencia común son unidades administrativas encargadas de la recepción, registro y turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

"...

"Artículo 6o. Del turno de los asuntos relacionados. Cuando ante las oficinas de correspondencia común se presente algún asunto que tenga relación con otro resuelto o en trámite, por la intervención en ambos asuntos de las mismas partes en el procedimiento natural o constitucional y por tratarse de actos derivados del propio procedimiento, las referidas oficinas lo turnarán al órgano jurisdiccional que resolvió o en el que se tramite el anterior.

"Para tales efectos, no se considerará que un órgano jurisdiccional federal tuvo conocimiento previo de un asunto cuando haya declarado su incompetencia por razón de la vía, o bien cuando declare el desechamiento del recurso de que se trate.

"Tratándose de la materia penal, se considerará que un asunto es relacionado cuando se refiera a los mismos hechos, por lo que deberá turnarse al mismo órgano jurisdiccional a fin de evitar resoluciones contradictorias.

"Fuera de los casos antes señalados, para determinar si un asunto está relacionado con otro bastará cualquier resolución que en el anterior se haya pronunciado, sin importar su sentido.

"En el supuesto de que en dos o más órganos jurisdiccionales federales existan asuntos relacionados en los términos antes señalados, la oficina de correspondencia común deberá turnar el asunto nuevo relacionado al Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito que haya dictado la resolución más próxima en tiempo a la fecha de su presentación.

"Si los asuntos relacionados se encuentran en trámite, el asunto nuevo se turnará al órgano jurisdiccional que haya prevenido.

"Con el fin de evitar retraso en la impartición de justicia, los titulares de los órganos jurisdiccionales federales podrán plantear que no les corresponde el conocimiento del asunto, por razón de turno, hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional en amparo indirecto; de que se haya listado el asunto; o bien, tratándose de algún supuesto similar a los anteriores.

"A fin de equilibrar las cargas de trabajo, en todos los casos el sistema computarizado de turno deberá compensar el reparto de asuntos.

"...

"Capítulo II

"Del Auxilio a las Oficinas de Correspondencia de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito

"...

"Artículo 22. Instancia competente para resolver problemas derivados de la aplicación de este acuerdo. La Comisión de Creación de Nuevos Órganos será competente para resolver cualquier cuestión administrativa que surja con motivo de la aplicación de este acuerdo.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. Este acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

"TERCERO. Se abroga el Acuerdo General 50/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

"CUARTO. Queda subsistente el Acuerdo General 74/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en razón de la problemática que existe en los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

"QUINTO. Los conflictos de turno que se encuentren en trámite, se resolverán conforme a las reglas establecidas en el presente acuerdo."

De los preceptos legales transcritos se desprende, fundamentalmente, que el Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades para regular el turno de asuntos, teniendo como objetivo lograr una distribución equitativa de los asuntos que son de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; que los titulares de dichos órganos están obligados a su observancia y a determinar cuándo es procedente plantear el retorno de los asuntos; que el órgano competente para resolver los conflictos que se susciten por su aplicación es la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal;

Asimismo, se advierte que el objetivo era concentrar procedimientos a fin de aprovechar el conocimiento previo de los asuntos y evitar el dictado de sentencias contradictorias, se establece un mecanismo especial para el turno de los asuntos que se encuentran relacionados por la intervención de las mismas partes en el procedimiento natural o constitucional y por tratarse de actos derivados del mismo procedimiento, precisándose que en estos casos los titulares de los órganos judiciales respectivos "podrán plantear que no les corresponde el conocimiento del asunto, por razón de turno", hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional, si se trata de amparo indirecto, o bien, hasta antes de que se haya listado para su resolución, en los demás casos.

Por otra parte, de la interpretación integral de lo dispuesto por los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, que se reflejan en las de administración, vigilancia y disciplina.

El Poder Judicial de la Federación como se señaló con antelación 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.

En efecto, en el primer párrafo del artículo 94 constitucional se establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, esto es, en él se determina la estructura e integración del Poder Judicial de la Federación.

En el segundo párrafo del propio numeral, se puntualiza que la administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a las bases previstas en la misma Ley Suprema y en las demás leyes; por tanto, es indudable que la competencia del Consejo se limita al orden administrativo, máxime si se toma en consideración que esas atribuciones originalmente correspondían a este Alto Tribunal y la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro tuvo como uno de sus objetivos principales ése, es decir, quitar funciones administrativas a la Corte y otorgárselas al Consejo.

En efecto, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, modificó de manera importante la organización del Poder Judicial de la Federación. Dicha reorganización se tradujo, fundamentalmente, en una nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyas facultades como tribunal constitucional fueron ampliadas y reforzadas, así como en la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano especializado de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

En los mismos términos lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia que dice:

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Febrero de 2002

Tesis: 2a. VII/2002

Página: 69

***“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución Federal, al encomendar a tal consejo una actividad meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones.*”**

En esta tesis la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado que el Consejo de la Judicatura Federal, es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones y ubicación jerárquica distinta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Federal Electoral, a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a los Juzgados de Distrito, sin que entre aquél órgano y éstos exista un orden jerarquizado ni de índole administrativa ni mucho menos jurisdiccional, pues sus funciones están claramente delimitadas por la Constitución Federal al encomendar al Consejo de la Judicatura Federal, una función meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción, sin que de ningún modo pueda derivar de ellas alguna función superior a su esfera administrativa frente a los órganos jurisdiccionales que componen el Poder Judicial de la Federación.

En la ejecutoria relativa se efectuó el análisis de las funciones centrales del Consejo de la Judicatura Federal, de administración, vigilancia y disciplina, sin embargo en ellas no esta implícita la diversa facultad de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos prevista en el citado artículo 22 del Acuerdo General 23/2002, de resolver un conflicto de turno entre órganos jurisdiccionales.

En términos del transcrito artículo 22 del referido Acuerdo General 23/2002 emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal la instancia competente para resolver problemas derivados de la aplicación de ese acuerdo es: “La Comisión de Creación de Nuevos Órganos, es la competente para resolver cualquier cuestión administrativa que surja con motivo de la aplicación de este acuerdo”.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si el Consejo de la Judicatura Federal define el alcance de un concepto o expresión contenidos en los acuerdos que expide, esa precisión debe considerarse como una interpretación auténtica aplicable preferentemente

sobre cualquier cosa y, por ende, debe tomarse en cuenta para proveer y resolver sobre los asuntos que le conciernen.

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Abril de 2002

Tesis: 2a./J. 25/2002

Página: 477

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA QUE FORMULA RESPECTO DE CONCEPTOS O EXPRESIONES CONTENIDOS EN LOS ACUERDOS QUE EXPIDE, DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA PROVEER Y RESOLVER SOBRE LOS ASUNTOS QUE LE CONCIERNEN. Cuando en un conflicto se plantea la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición de carácter general, es necesario corroborar si sobre el particular existe "interpretación auténtica", es decir, la efectuada por el autor material de esa disposición, pues en ese supuesto debe aplicarse a cada caso concreto con independencia de que la precisión conceptual sea correcta o no desde el punto de vista técnico-jurídico, ya que finalmente será el exacto significado de lo que se quiso decir en el texto normativo. En congruencia con lo anterior, si el Consejo de la Judicatura Federal define el alcance de un concepto o expresión contenidos en los acuerdos que expide, esa precisión debe considerarse como interpretación auténtica, aplicable preferentemente sobre cualquier otra y, por ende, debe tomarse en cuenta para proveer y resolver sobre los asuntos que le conciernen”.

Ahora bien, es necesario precisar que el “turno”, de un asunto, por parte de una oficina de correspondencia común que sirve a un órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, es una forma de distribución o “reparto”, de los asuntos entre varios órganos jurisdiccionales que tienen igual circunscripción territorial de competencia, materia y grado, siguiendo un cierto orden numérico, lo cual constituye un acto de carácter meramente administrativo y no jurisdiccional. Esto en virtud de que al registrar un asunto en el sistema computarizado de turno, y que el mismo sistema efectúe el “turno o reparto” del asunto entre los órganos jurisdiccionales competentes legalmente, se realiza un acto formalmente administrativo, ya que la unidad que lo realiza es de naturaleza administrativa, y materialmente de la misma índole, ya que en el mismo no se está determinando una cuestión jurisdiccional (competencia por materia, territorio y cuantía), sino a quien corresponde conocer del asunto, tomando en cuenta “el turno” que le correspondió a un órgano jurisdiccional que a su vez es legalmente competente para conocer del asunto.

En ese orden de ideas, el Consejo de la Judicatura Federal, en su carácter de órgano formalmente administrativo del Poder Judicial de la Federación, al resolver los conflictos de turno, no desempeñaba una función materialmente jurisdiccional, ya que no dirime ninguna controversia en la que determine una situación jurídica concreta, sino de carácter administrativo, como es la determinación del órgano al cual correspondía conocer de los asuntos presentados por razón del “turno”, ya que después de analizar las reglas de turno establecidas en el artículo 6 del Acuerdo General 23/2002, determina cuál es el órgano competente entre los contendientes para conocer del asunto, en atención al turno que le correspondió, o incluso podía señalar a un tercero que no intervino en el conflicto de turno, y así concentrar los procesos para evitar resoluciones contradictorias.

La declinación para conocer de un asunto por cuestión de turno, al estimar que otro ya conoce o resolvió un asunto que esta relacionado, no implica que el órgano jurisdiccional a quien se le turnó originalmente el asunto mediante el sistema aleatorio computarizado, carezca de competencia legal para conocer del mismo, sino que en base a las reglas determinadas en el referido Acuerdo General 23/2000, se puede considerar que existe un diverso asunto en trámite o resuelto que tiene relación con aquél, y lo resuelto en el primero puede resultar aprovechable.

Por otra parte, cabe precisar que la resolución de un conflicto de turno por parte del Consejo de la Judicatura Federal, no implicaba la resolución de un “conflicto competencial”, ya que se trata de dos cuestiones diversas.

Por tanto, en los casos en que dos o más Tribunales Colegiados de Circuito se nieguen a conocer de un asunto "por razón de turno", sin exponer argumento alguno relativo a las cuestiones propiamente jurisdiccionales (grado, materia y territorio), se estará en presencia de un problema o conflicto de turno que debe ser resuelto por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal y no así de un conflicto de competencia legal que, en

términos de lo previsto en los artículos 106 constitucional y 48 bis de la Ley de Amparo, deba ser resuelto por los órganos jurisdiccionales competentes.

El anterior criterio lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Competencia número 268/2002, al señalar en lo conducente:

“En tal orden de ideas, resulta claro que las controversias que se suscitan entre los Tribunales Colegiados de Circuito con motivo de la aplicación de las normas que regulan el turno de los "asuntos relacionados", no constituyen en sí mismas un conflicto de competencia legal que deba ser resuelto por este Alto Tribunal, pues como ya se dijo, para que tal supuesto se actualice, es necesario que dichos órganos colegiados se nieguen a conocer de un asunto por estimar que no tienen jurisdicción para ello por razón de grado, de territorio o de materia, cuestión tal que se corrobora, si se toma en consideración que el propio Acuerdo General 23/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se refiere a dichas controversias como "conflictos de turno" y establece que los mismos serán resueltos por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos de dicho órgano colegiado.

Por tanto, es dable concluir que en los casos en que dos o más Tribunales Colegiados de Circuito se niegan a conocer de un asunto "por razón de turno", sin exponer argumento alguno relativo a las cuestiones propiamente jurisdiccionales (grado, materia y territorio), se estará en presencia de un problema o conflicto de turno que debe ser resuelto por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal y no así de un conflicto de competencia legal que, en términos de lo previsto en los artículos 106 constitucional y 48 bis de la Ley de Amparo, deba ser resuelto por este Alto Tribunal.

Lo anterior no implica que la existencia de un problema de turno invariablemente excluye la de un verdadero conflicto de competencia legal, pues cabe la posibilidad de que ambas controversias coexistan, tal como acontece en aquellos casos en que el asunto materia del conflicto se encuentra relacionado con otro que es o fue del conocimiento de un Tribunal Colegiado que ejerce su jurisdicción en un circuito diverso de aquel en el que la ejerce el Tribunal Colegiado declinante; y, ante tal evento, se estima conveniente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva conjuntamente ambas cuestiones, en atención al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 constitucional “.

La Jurisprudencia que rige dichas consideraciones es la siguiente:

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: 2a./J. 66/2002

Página: 181

CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS RELACIONADOS SEGÚN EL ACUERDO GENERAL 23/2002 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO GENERAN POR SÍ MISMAS UN CONFLICTO DE COMPETENCIA LEGAL. Del examen integral de los artículos 106 de la Constitución General de la República, 48 bis, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de lo previsto en el Acuerdo General 23/2002 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación y abroga el diverso Acuerdo General 50/2001 del propio órgano colegiado (publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo del dos mil dos), se desprende que las controversias que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito con motivo de la aplicación de las normas que regulan el turno de los "asuntos relacionados", no constituyen en sí mismas un conflicto de competencia legal que deba ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues para que tal supuesto se actualice, es necesario que dichos órganos colegiados se nieguen a conocer de un asunto por estimar que no tienen jurisdicción para ello por razón de grado, de territorio o de materia, cuestión tal que se corrobora, si se toma en consideración que el referido Acuerdo General 23/2002, se refiere a dichas controversias como "conflictos de turno" y establece que los mismos serán resueltos por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal. Lo anterior no implica que la existencia de un problema de turno, invariablemente excluye la de un verdadero conflicto de competencia legal, pues cabe la posibilidad de que ambas controversias coexistan, tal como acontece en aquellos casos en que el asunto materia del conflicto se encuentra relacionado con otro que es o fue del conocimiento de un Tribunal Colegiado que ejerce su jurisdicción en un circuito diverso de aquél en el que la ejerce el Tribunal Colegiado declinante; y, ante tal evento, es conveniente que este Alto Tribunal, resuelva conjuntamente ambas cuestiones, en atención al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 constitucional.

De acuerdo con las consideraciones y jurisprudencia transcritas, “un conflicto de turno”, es una cuestión diversa a un “conflicto competencial”, por lo que el primero, no puede equipararse al segundo, el cual constituye un acto materialmente jurisdiccional, sin embargo ello no implica que ambos no puedan coexistir.

Además, cabe agregar que “el conflicto de turno”, no esta regulado ni en el artículo 107 Constitucional, ni en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, sino en el referido Acuerdo General 23/2002, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, una vez que surge el conflicto de turno, los términos judiciales y los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Código Federal de Procedimientos Penales se suspenden y se reanudan hasta en tanto que el Consejo de la Judicatura Federal determina a quien corresponde conocer del asunto de acuerdo con las reglas señaladas en el acuerdo, transcurriendo cierto lapso de tiempo para ello y retardando la emisión de la resolución correspondiente dentro de los plazos legales respectivos.

En este momento es preciso recordar que respecto de la forma y el término en que se debe impartir la justicia, el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo deben hacer de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en cuyo cumplimiento deben concurrir, por una parte, el legislador al establecer normas adecuadas para esos propósitos fijando los términos en que deben dictarse las resoluciones respectivas, y, por otra, toda autoridad que realice actos materialmente jurisdiccionales; es decir, todos aquellos órganos del Estado que, formando o no parte del Poder Judicial, tienen encomendada la tarea de resolver controversias, diciendo el derecho entre las partes.

El precepto constitucional invocado establece:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

El derecho fundamental contenido en la disposición constitucional transcrita, adicionada por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, fue instituido por el constituyente a fin de que cualquier sujeto pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia, ya que las contiendas que surgen entre los gobernados necesariamente deben ser dirimidas por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición constitucional de que los particulares se hagan justicia por sí mismos.

Esto es, al estar superada por el Estado de Derecho la vieja práctica de la venganza privada, o sea de la justicia que se realiza por propia mano, se deduce que la jurisdicción es un principio ineludible del orden jurídico constitucional, impuesto a los individuos para la definición de sus derechos subjetivos, por virtud del cual se les otorga la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario, hacerla efectiva.

Dicha garantía individual o derecho subjetivo a la impartición de justicia, consigna a favor de los gobernados el disfrute de diversos derechos relacionados con la administración de justicia, es decir, contiene dentro de sí, al menos cuatro subgarantías:

1.- Justicia pronta, que se traduce en la obligación de los órganos y las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

2.- Justicia completa, esto es, que la autoridad que conoce del asunto y va a resolver la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se

resuelva si le asiste o no la razón sobre la totalidad de los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado;

3.- Justicia imparcial, lo que implica que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no se advierta favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido de la resolución; y

4.- Justicia gratuita, lo que quiere decir que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de dicho servicio público.

Por ello, las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de las subgarantías mencionadas son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales o bien sólo materialmente jurisdiccionales.

Por lo tanto, la garantía de seguridad jurídica regulada en dicho precepto legal, en cuanto a que “la justicia sea pronta“, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia la obligación de sustanciar y resolver los juicios o controversias dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.

Al respecto la tesis número 2ª.L/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice:

**“Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Mayo de 2002
Tesis: 2a. L/2002
Página: 299**

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. *La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.*

En ese orden de ideas, la obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es de carácter positivo, es decir implica un hacer, consistente en el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales legalmente establecidos.

Por tanto, es responsabilidad del Estado, impartir justicia en forma pronta y expedita en los términos establecidos en las leyes aplicables al asunto de que se trate, y puede suceder que al no cumplirse con dicha encomienda, se causen daños a terceros.

Una vez precisada la obligación de los órganos que realizan la función jurisdiccional de cumplir con los plazos establecidos en las leyes, corresponde

referirse a las consecuencias que un incumplimiento de esa naturaleza puede ocasionar.

No se puede hablar propiamente de responsabilidad patrimonial del Estado, sin que dicha obligación se haga igualmente extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial.

La adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa del Estado, tiene como finalidades: Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos y restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como el respeto del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en sus artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 17, 18., 19, 20, 21, 22, 23, 31 a 35, señala lo siguiente:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

CAPÍTULO I Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1.- *La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.*

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

ARTÍCULO 2.- *Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la*

Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

ARTÍCULO 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

ARTÍCULO 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

ARTÍCULO 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

ARTÍCULO 6.- Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

ARTÍCULO 7.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial,

cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

En el caso de las entidades no sujetas o sujetas parcialmente a control presupuestal, los traspasos correspondientes deberán ser aprobados por los órganos de gobierno respectivos.

ARTÍCULO 8.- Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

ARTÍCULO 9.- La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

ARTÍCULO 10.- Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

ARTÍCULO 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

CAPÍTULO III Del Procedimiento

ARTÍCULO 17.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

ARTÍCULO 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

ARTÍCULO 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

ARTÍCULO 20.- La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

ARTÍCULO 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

ARTÍCULO 22.- *La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.*

ARTÍCULO 23.- *Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.*

CAPÍTULO V Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos

ARTÍCULO 31.- *El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.*

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

ARTÍCULO 32.- *El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.*

ARTÍCULO 33.- *Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,*

en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 34.- *La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.*

ARTÍCULO 35.- *Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales “.*

Como se señaló anteriormente, el objeto de la ley, es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Se considera como causa de responsabilidad patrimonial del Estado, la actividad administrativa irregular, que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, y las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso por el daño personal y moral.

El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, entendida esta lato sensu en el sentido de que se causó un daño al particular que no tenía la obligación legal de sufrirlo deberá ser reparado.

Por lo tanto, en virtud de que “la resolución de un conflicto de turno”, constituye un acto formal y materialmente administrativo, y de acuerdo con las leyes aplicables los juicios procedimientos o procesos que compete conocer a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, es importante reflexionar las consecuencias jurídicas de la resolución que determina a cuál órgano le corresponde conocer del asunto por razón de turno.

Entre otros casos, en el supuesto de que un conflicto de turno derive de un juicio civil en el que se reclame el incumplimiento de un contrato, que implique el pago de la suerte principal y de los intereses generados, al momento en que se resuelva el juicio, y que por surgir el conflicto se siga generando el pago de intereses, durante el lapso, en el que por una parte los órganos jurisdiccionales, declinen el turno y lo acepten o rechacen, y por otro lado, el tiempo que se tarde la Comisión en resolver el conflicto de turno que surja, que pueden ser tres, cuatro, o seis meses, dependiendo de las cargas de trabajo, el afectado podría plantear que durante ese lapso, el pago de los intereses respectivos no le corresponde, ya que obedece a causas ajenas al mismo, es decir a un procedimiento de carácter administrativo, en el que se determina a cuál de los órganos contendientes le corresponde conocer del asunto por cuestión de turno, y por ello podría plantearse que tal circunstancia implica que se omitió cumplir con la función pública oportunamente, en los términos improrrogables establecidos en la Ley de Amparo y la demás legislación aplicable, para emitir la resolución que corresponda, por una cuestión de carácter administrativo, dando origen a los supuestos de la responsabilidad civil directa a cargo del Estado, y el cual podrá repetir en contra del servidor público a quien le fue turnado el asunto materia del conflicto de turno, en cuanto a que se causó un daño al modificarse los términos legales en que se debe emitir una resolución; aumentando el pago de intereses a cargo del deudor.

Otra situación que podría presentarse, es en materia penal, en los juicios sumarios, previstos en los artículos 152 y 307 del Código Federal de Procedimientos Penales , en los cuales se prevé que:

“ARTICULO 152.- El proceso se tramitará en forma sumaria en los siguientes casos:

A) En los casos de delitos cuya pena no exceda de dos años de prisión, sea o no alternativa, o la aplicable no sea privativa de libertad, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario, en el cual se procurará cerrar la instrucción dentro de quince días. Una vez que el Tribunal la declare cerrada, citará a la audiencia a que se refiere el artículo 307;

B) Cuando la pena exceda de dos años de prisión sea o no alternativa, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el juez de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario en el cual se procurará

cerrar la instrucción dentro del plazo de treinta días, cuando se esté en cualquiera de los siguientes casos:...

C) En cualquier caso en que se haya dictado auto de formal prisión o auto de formal prisión o de sujeción a proceso y las partes manifiesten al notificarse de ese auto o dentro de los tres días siguientes a la notificación, que se conforman con él y que no tienen mas pruebas que ofrecer salvo las conducentes sólo a la individualización de la pena o medida de seguridad y el juez no estime necesario practicar otras diligencias, citará a la audiencia a que se refiere el artículo 307.

Artículo 307.- Cuando se esté en los casos a que se refieren los apartados A) B) y C) del artículo 152, la audiencia principiará presentando el Ministerio Público sus conclusiones y contestándolas a continuación la defensa, si aquéllas fueren acusatorias se seguirá el procedimiento señalado en el artículo anterior, dictándose la sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días siguientes a ésta. Si las conclusiones fueren de las contempladas en el artículo 294, se suspenderá la audiencia y se estará en lo previsto en el artículo 295”.

En este tipo de juicios, dada su naturaleza sumaria, los términos para el cierre de la instrucción es de quince y treinta días, y el correspondiente al dictado de la sentencia, en la misma audiencia o dentro de los cinco días siguientes a ésta; sin embargo en caso de surgir el conflicto de turno, evidentemente se retardaba el dictado de dichas resoluciones en los términos señalados, por varios meses, hasta en tanto se determinara qué órgano jurisdiccional según sea el caso, correspondía conocer del asunto por razón de turno, pudiendo ser que el inculpado esté detenido más tiempo de lo que le corresponda, y ello implica que en estricto sentido no se cumpla con la garantía constitucional de impartir “justicia pronta y expedita”, en los términos establecidos en el artículo 17 constitucional, en atención a una cuestión administrativa y no jurisdiccional.

Por lo tanto, en los anteriores casos en los que surgiera un conflicto de turno, al existir la relación entre la conducta (acción u omisión), en cuanto no se cumpla debidamente con la función pública, en los términos legales correspondientes; y el daño causado, debe repararse dicho daño, en cuanto que puede configurarse la responsabilidad patrimonial por actividad lícita del Estado por la administración de justicia anormal por parte del Consejo de la Judicatura Federal.

Los órganos del Estado a los que se encarga el ejercicio de la función jurisdiccional, están obligados a actuar dentro de los plazos establecidos por las

normas que rigen su actuación. Este principio se encuentra constitucionalmente garantizado.

Los órganos de administración de los entes jurisdiccionales pueden legalmente establecer reglas para distribuir entre los jurisdiccionales los asuntos en que se solicita su actuación.

Lo que no pueden hacer los últimos es emitir actos que impidan o suspendan el ejercicio de la función jurisdiccional pues con ello se dejan de cumplir los plazos legales, y las garantías de legalidad y seguridad jurídica en la prestación del servicio público.

El no permitir a los órganos jurisdiccionales cumplir con los plazos establecidos en las leyes aplicables, hace directamente responsable al órgano de administración, de una deficiencia en el servicio de impartición de justicia y de los daños y perjuicios que ese retardo provoque a los justiciables.

Ahora bien, dicho Acuerdo General 23/2002, fue abrogado por el diverso Acuerdo General 13/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado el 27 de abril de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo siguiente y en vigor a partir del once de junio del mismo año.

En el Acuerdo 13/2007, se suprimieron los conflictos de turno, que en ciertos casos al suspenderse los procesos o juicios no se cumplían los términos legales, originando actos lícitos que podrían causar daño patrimonial a los particulares, estableciéndose en lo conducente lo siguiente:

**“PODER JUDICIAL
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL
ACUERDO GENERAL 13/2007, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA
JUDICATURA FEDERAL, QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO,
SUPERVISION Y CONTROL DE LAS OFICINAS DE CORRESPONDENCIA
COMUN DE LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE
DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.**

CONSIDERANDO

...

DÉCIMO.- El artículo 6 del Acuerdo General 23/2002, estableció reglas para el turno de asuntos relacionados, con la finalidad de aprovechar el conocimiento previo del asunto, por parte del titular o titulares de los órganos jurisdiccionales, así como evitar resoluciones contradictorias. En caso de no estar de acuerdo con la determinación, el órgano jurisdiccional al cual se le turne el asunto puede remitirlo al que considere que debe conocer del mismo, y de no aceptarlo este último, podrá plantear el conflicto de turno ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

En la práctica los órganos jurisdiccionales al plantear los conflictos de turno suspenden los procesos o procedimientos jurisdiccionales, por lo tanto, para dar mayor celeridad a la impartición de justicia, y preservar las garantías del artículo 17 constitucional, se suprimen éstos.

Al suprimirse los citados conflictos de turno, en el caso de que el sistema computarizado turne un asunto a un órgano jurisdiccional de acuerdo con los criterios de relación autorizados, y este último estime que no está relacionado, entonces deberá considerarlo como un turno aleatorio y continuar con la tramitación del mismo, en cuanto tenga competencia legal para ello;

...

Registro y turno de asuntos relacionados.

ARTICULO 17.- Cuando ante las oficinas de correspondencia común se presente algún asunto que tenga relación con otro, el sistema computarizado lo turnará al órgano jurisdiccional correspondiente, de acuerdo con las disposiciones que emita la Comisión de Creación de Nuevos Órganos con la opinión de la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial.

Tratándose de los recursos previstos en los artículos 83 y 95 de la Ley de Amparo, los jueces de Distrito, en el acuerdo u oficio de remisión correspondiente, deberán hacer constar si con anterioridad y dentro del asunto de que se trate, algún tribunal ya tuvo conocimiento.

....

ARTICULO 18.- Si el sistema computarizado de turno remite un asunto a un órgano jurisdiccional en forma aleatoria, o de acuerdo con las reglas de relación de asuntos, y al recibirlo éste llega a la convicción de que no se trata de un asunto relacionado, no podrá enviarlo al órgano que estime debe conocer de dicho asunto, ni devolverlo a la oficina de correspondencia común para que ésta lo retorne, sino continuar con el trámite del mismo y resolverlo.”

De acuerdo con tales disposiciones los órganos jurisdiccionales federales al turnárseles un asunto por medio del sistema computarizado instalado en las actuales 136 oficinas de correspondencia común del Poder Judicial de la Federación, los titulares de los órganos jurisdiccionales, ya no pueden, como lo hacían antes, suspender el juicio o proceso devolverlo a dicha unidad administrativa para que ésta lo remita a otro órgano jurisdiccional por estimarlo relacionado, sino que debe quedarse con el asunto considerando como si se le

hubiera turnado aleatoriamente, en aras de respetar la garantía prevista en el artículo 17 Constitucional.

“ARTICULO 9.- Las oficinas de correspondencia común turnarán los asuntos conforme a lo siguiente:

Este Acuerdo General fue modificado mediante diverso Acuerdo General 12/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado en sesión ordinaria de veinticinco de febrero de 2008, el que suprimió el turno relacionado de asuntos y se estableció que sólo existirían el turno aleatorio y el manual o secuencial (aplicable en casos de fuerza mayor). Posteriormente éste último fue abrogado por el diverso Acuerdo General 48/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2008, en vigor al día siguiente, en el cual se restableció el turno de asuntos relacionados, en los siguientes términos:

Sistema aleatorio.

Los asuntos que no tengan antecedentes, se turnarán en forma aleatoria, mediante el sistema computarizado que determine la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, previa 0a--probación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de tal manera que se logre una distribución equilibrada de las cargas de trabajo, entre los órganos jurisdiccionales federales; y

Sistema de relación.

Previo a la asignación aleatoria de los asuntos, los Jefes de las Oficinas de Correspondencia Común verificarán si el asunto debe remitirse a un órgano jurisdiccional determinado, por encontrarse en una de las siguientes hipótesis:

- a) Que provenga de un expediente administrativo, jurisdiccional o averiguación previa identificado con el mismo número de índice y autoridad, que otro ya asignado.
- b) Que se trate de cualquier recurso relacionado con un juicio de amparo que ya haya sido del conocimiento de algún Tribunal Colegiado, en cualquier vía.
- c) Que las demandas de amparo, recursos o medios de impugnación, se refieran a una misma averiguación previa, o acto de autoridad, aunque promuevan diversas partes, a excepción de los casos en que solamente se impugnen disposiciones generales...”.

CAPÍTULO VI
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - JUEZ EN EL DERECHO
COMPARADO.

1. ESPAÑA

España pertenece al grupo de países que reconocen el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados directamente por la administración cuando esta les causa daños patrimoniales.

La Constitución Republicana en 1931, intentó regular la exoneración patrimonial de los entes públicos, sin embargo tuvo vigencia escasos meses. Al expedirse la Ley de Régimen Local, por primera vez, se reconoce una responsabilidad directa de los entes locales, cuando no derivara de culpa o negligencia.

La reparación de los daños causados por los órganos judiciales se establece en el artículo 121 de la Constitución Española, que dice: "Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley".

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial regula la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia en sus artículos 292 a 297.

Se distinguen dos tipos de daños causados por los órganos judiciales: los originados por error judicial, y los causados por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha

21 de abril de 1993 (Art. 8143), la Ley Orgánica del Poder Judicial "parte de la distinción entre la genérica figura del funcionamiento anormal, y la más específica del error judicial propiamente dicho, para subdistinguir dentro de éste último los casos concretos de perjuicios derivados de una privación de libertad indebidamente acordada".

Los daños causados por error judicial son los ocasionados como consecuencia de la emisión de resoluciones injustas. Según la citada sentencia, se está en presencia de un error cuando "se ataca el contenido de una concreta resolución judicial (...) se tachan de equivocadas, unas específicas y concretas resoluciones judiciales".

Para que exista error judicial es necesario que se haya dictado una resolución judicial manifiestamente equivocada, cuyos perjuicios causen directamente, por sí mismos, daño en los bienes o derechos de una persona.

Cuando no exista una resolución judicial que directamente prive de bienes o derechos a una parte o le imponga indebidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados, entonces nos encontramos ante un supuesto de anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. El caso típico de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia lo configuran las dilaciones indebidas.⁽¹⁴⁹⁾

Entrando en los supuestos de error judicial, hay que resaltar que no cualquier error puede generar el derecho a indemnización, sino que éste ha de ser craso, evidente e injustificable.

⁽¹⁴⁹⁾ La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1999 , nos da una visión más amplia del concepto de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia al disponer que "no puede quedar reducido exclusivamente a lo que en la sentencia recurrida se denomina "estructura judicial como servicio público", por más que las dilaciones indebidas constituyan el supuesto típico de funcionamiento anormal (...), sino que comprende también la omisión de fases o etapas procesales, trámites o requisitos, que impidan el recto enjuiciamiento de los asuntos". www.derecho.com/boletin/articulos/articulo0159.htm 113.

Se logró que el principio de responsabilidad se llevara al texto constitucional en 1947, en cuyo artículo 28 se dispuso: "Los funcionarios y agentes del estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas, de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos". Este precepto constitucional se encuentra ubicado en la parte relativa a los derechos y deberes de los ciudadanos, lo que implica que es una garantía patrimonial a favor de quienes se sientan lesionados por la actuación del Estado.

2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Advertimos cómo se ha cuestionado la traslación del principio de "*King no Wrong*" al derecho estadounidense, estimándose esta cuestión como un anacronismo en una república del siglo XX. De todas maneras, igual que en Inglaterra, existía, en principio la responsabilidad personal del funcionario, pero en determinados cargos públicos, de lo cual siempre estaban excluidos los jueces y magistrados y para remediar esta situación se solía acudir al Parlamento para que decretase leyes de indemnización especiales. Llegó a ser tal el número de reclamaciones indemnizatorias ante el congreso, que se tuvo que crear un órgano asesor del legislativo la "*curts of claims*", órgano federal creado en 1855 que según algunos es un incipiente Consejo de Estado que luego en virtud de la "*court of claims*" de 1887, pasó a tener competencia judicial para conocer de reclamaciones en contra del Estado, excluidas las reclamaciones extracontractuales. Luego por el avance del intervencionismo de Estado y de la primera guerra mundial, se le amplió su competencia en ciertos casos de responsabilidad extracontractual.

Finalmente en 1946, se produce la publicación de la *federal "court of claims"*, con la cual el Estado asume responsabilidad por los daños extracontractuales producidos, que en esencia se ha limitado a los funcionarios del poder ejecutivo

y se fundamenta en un régimen subjetivo de la responsabilidad, de modo que se excluyen los daños ocasionados por el legislador y por el poder judicial.

3. ALEMANIA y FRANCIA

Se consagró una responsabilidad subsidiaria del Estado al expedirse el Código Civil de 1896, cuando se estableció que los funcionarios públicos serían responsables de manera personal por los daños ocasionados a los ciudadanos por actos ilícitos. Esta legislación fue derogada al expedirse la Constitución de Weimar de 1919, donde en el Art. 131 se dijo: "Cuando un funcionario en el ejercicio de un cargo público a él confiado infrinja los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad alcanza, en principio al Estado, o a la corporación a cuyo servicio se halla". Esta misma situación se contempló en la ley fundamental de Bonn de 1949.

Después de la segunda guerra mundial, por influencia de la jurisprudencia se alcanzó la reparación de los daños ocasionados por la simple creación del riesgo, esto es, una responsabilidad sin falla del servicio.

Ya hemos destacado cómo son las condiciones objetivas económicas, sociales y políticas las que determinaron en Francia a finales del siglo XIX que dan origen a la creación del principio de responsabilidad del Estado, porque se hace evidente que se está ante la organización de un servicio que presta el Estado, que con su accionar ha causado un daño, lo que implicó crear el concepto de la falla del servicio, sin equiparación en la legislación del derecho civil, para encontrar el cimiento o basamento de la responsabilidad estatal.

Es una realidad que el desarrollo económico y social también se ha desplegado en otros países europeos, en esos Estados también se ha establecido el principio de la reparación del Estado con el objeto de dar respuestas a las mismas cuestiones, esto es, el avance de la técnica, el manejo de las máquinas y los servicios que presta el Estado, que han producido daños a los particulares.

La ley número 79-43, establece que los magistrados del poder judicial no son responsables más que de sus faltas personales, sin señalar cuáles son éstas. Posteriormente en la Ley Orgánica de 1972, se señala:

“La responsabilidad de los jueces por razón de sus faltas personales está regulada por el Estatuto de la Magistratura, en lo concerniente a los magistrados del cuerpo judicial...El Estado garantiza a las víctimas de los daños causados por las faltas personales de los jueces y otros magistrados, sin perjuicio de la acción contra éstos últimos”.

En la diversa Ley Orgánica de 1970, se dispone:

“Los magistrados del cuerpo judicial no son responsables más que de sus propias faltas personales. La responsabilidad de los magistrados que hayan cometido una falta personal relacionada con el servicio judicial no puede ser comprometida más que por la acción del Estado. Esta acción se ejercerá ante una sala Civil de la Corte de Casación”.⁽¹⁵⁰⁾

4. VENEZUELA

En Venezuela en fecha reciente un proceso constituyente culminó con una nueva Constitución que sin duda pretendió mejorar la consagración constitucional del principio de la responsabilidad del Estado. En este sentido, la Constitución de 1999, además de mantener las normas que sobre esta materia ya contenía la Constitución del 61, relativas al derecho a la tutela judicial efectiva, el principio de igualdad ante las cargas públicas y la garantía indemnizatoria en la expropiación, contiene dos aspectos a destacar. En primer término incluye una disposición expresa que consagra la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración y en segundo término contempla además la responsabilidad por acto judicial.

En este sentido, en la referida exposición de motivos se señala: “Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr., Castro Estrada, *Álvaro Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa . México, 2000 ob. cit. pp. 97 y 98.

público moderno, la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”. Como puede observarse, el nuevo marco constitucional ofrece diversas posibilidades a los administrados para exigir la responsabilidad de la Administración. Así, los particulares podrán exigir la responsabilidad del Estado bien por falta o por sacrificio particular derivado de un daño causado por los servicios públicos o por cualquier actividad pública sea administrativa, judicial, legislativa, de control electoral de los entes públicos o privados en ejercicio de tales funciones.

Por su parte, la norma que consagra la jurisdicción contencioso administrativa incluye ahora su competencia para conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos. Esta inclusión es importante dado que la circunstancia de que en Venezuela los servicios públicos, en su mayoría, estuvieren a cargo de empresas del Estado o de particulares, había traído como consecuencia la sustracción de la responsabilidad de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y de allí la aplicación del ordenamiento civil para regular su responsabilidad. El segundo aspecto, es decir, la responsabilidad del Estado por acto judicial, se encuentra ahora regulada y referida a los supuestos de error judicial y retardo u omisión injustificados. A nivel legislativo, ciertas normas especiales desarrollan la materia de la responsabilidad, como son el artículo 36 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 63 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, el artículo 53 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Todas estas normas constitucionales y legales constituyen sin duda la base normativa para la aplicación del sistema de responsabilidad patrimonial del

Estado que el derecho administrativo ha construido; sin embargo, no han servido de límite eficiente para evitar la sustracción de la responsabilidad del Estado de casos en los que la misma resulta evidente. Así la actitud del poder frente al límite que implica la imposición de responsabilidad por su ejercicio, depende sin duda del mayor o menor desarrollo del Estado de derecho.

En lo que se refiere a la responsabilidad del Estado por su actividad ilícita, la jurisprudencia la ha reconocido con vista al solo menoscabo causado al patrimonio del particular por la ilegal conducta, bien formal (derivada de actos), o bien material (derivada de hechos u omisiones).

En materia de actividad formal se ha determinado la responsabilidad del Estado por actos ilícitos que causan un gravamen en la esfera jurídica del administrado. En estos casos, por lo general el Máximo Tribunal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 131 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, además de acordar la nulidad del acto impugnado ha ordenado el resarcimiento de los daños causados y el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, si así hubiere sido solicitado por el recurrente. 2. La responsabilidad del Estado por su actividad lícita: La jurisprudencia en Venezuela también ha reconocido la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos o hechos lícitos que causen daños en la esfera jurídica del particular. Esta responsabilidad se encuentra referida a actos que si bien carecen de vicios, desde que han sido emitidos de conformidad con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, la propia ley que los regula consagra la responsabilidad del Estado por el perjuicio producido. En ese sentido, se reconoce la responsabilidad del Estado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Limitaciones generales al derecho de propiedad derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social, ocupaciones temporales, requisición de bienes en tiempo de guerra, la constitución de servidumbres administrativas y las afectaciones urbanísticas. En este rubro la jurisprudencia ha dejado

claramente establecido, haciendo una interpretación extensiva de la norma constitucional que regula el derecho de propiedad y la expropiación, que su aplicación no se limita sólo al supuesto de la expropiación, sino en general, a cualquier supuesto de limitación al derecho de propiedad. Así, se ha determinado que si bien el Estado está facultado para establecer limitaciones o restricciones a la propiedad por razones urbanísticas, cuando tales limitaciones desnaturalizan ese derecho se le crea un daño al particular que debe ser indemnizado. Ello aplica en dos casos de jurisprudencia en los que la Administración dictó ordenanzas que declaraban como "áreas verdes" los inmuebles propiedad de los demandantes que eran utilizados con otro fin. En ambos casos el Supremo Tribunal, estableció que el poder de restringir la propiedad "tiene también un límite, mas allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer, o de dejar hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales el derecho de propiedad y constituir para el propietario una afectación individual colectiva, cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización".

b) La revocación de actos administrativos efectuada por la Administración en ejercicio de su poder de autotutela, cuando la ley así lo permita.

c) La revocación de un contrato administrativo por razones de mérito o conveniencia, bien para asumir la Administración la prestación del servicio en forma directa o para poner fin al mismo por estimar que no resulta beneficioso para la colectividad. La revocación del contrato al no estar vinculada al incumplimiento del contratista, puede dar lugar al establecimiento de una indemnización integral a favor de éste, pues el interés general que habilita a la Administración para adoptar esta decisión no la faculta para disponer de la propiedad de los particulares. En este sentido la Ley de Concesiones en Venezuela prevé que: "las concesiones podrán revocarse anticipadamente por causa de utilidad o interés público, mediante acto administrativo debidamente motivado. En estos casos procederá la indemnización integral del

concesionario, incluyendo la retribución que dejare de percibir por el tiempo que reste para la terminación de la concesión. En el pliego de condiciones se establecerán los elementos o criterios que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario. Si el concesionario estuviese conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que se señale por este carácter definitivo. Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará mediante alguno de los mecanismos de solución de conflictos contemplados en el Decreto-Ley (artículo 53). Así, se ha sostenido que la potestad de revocación unilateral del contrato debe respetar el derecho del contratista a la no afectación de la ecuación económica del contrato "en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la Administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervenientes) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado".

Como puede observarse, en Venezuela el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado ha variado en la medida que la jurisprudencia ha ido evolucionando en la materia.

Por otro lado, la Constitución Venezolana en su artículo 49, ordinal 8, consagra la posibilidad de exigir al Estado la reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial o retardo u omisión injustificados, es decir un error judicial grave, inaceptable, dado que esta responsabilidad es de carácter excepcional, en razón del deber general que tienen todos los administrados de asumir y acatar las decisiones judiciales -aun desfavorables- que se dicten en los procesos judiciales a los cuales se hayan sometido. Esta responsabilidad abarca no sólo la actividad jurisdiccional del Estado propiamente dicha derivada de sus sentencias erróneas, sino que se extiende a las actividades que si bien estrictamente no son jurisdiccionales, están vinculadas con la función de administrar justicia, como serían los supuestos relacionados con la actividad de

policía judicial y los problemas relativos a la instrucción o pérdida de dinero, títulos y demás objetos que hubieren sido consignados en los tribunales.⁽¹⁵¹⁾

5. Colombia

El fundamento constitucional de la responsabilidad extracontractual es el artículo 90 de la Constitución de 1991, es el antiguo artículo 16 de la Constitución de 1986 que sirvió de base, primero a la Corte Suprema de Justicia y luego al Consejo de Estado para construir lentamente los fundamentos jurisprudenciales de la responsabilidad extracontractual en Colombia.

En efecto, para una mejor aplicación de los principios generales del Estado, el artículo 1o. de la Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. A su vez, el artículo 2o. establece los fines esenciales del Estado: “..el Estado y las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, honra, bienes y creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

El artículo 90 de la Constitución dispone que: "el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

Por último, los artículos 58, 59 y 336 retoman las antiguas disposiciones constitucionales sobre la indemnización obligada para las personas que resulten afectadas por expropiaciones, ocupaciones temporales o permanentes en tiempos de guerra, o la constitución de monopolios, por cuanto la misma

⁽¹⁵¹⁾ www.monografias.com/trabajos14/administracion-publica/administracion-publica.shtml - 125k.

Constitución de 1991 establece de forma clara y reiterada la garantía de respetar la propiedad privada. Es entonces a partir de dichos preceptos que comienza una nueva etapa en la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado es desde 1991 una responsabilidad de tipo objetivo, por cuanto había desaparecido, en todos los casos, la necesidad de demostrar la existencia de una falla en el servicio. Ese planteamiento se fundamentó en que el Constituyente había aludido, expresamente a la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal. Se entendió entonces que la introducción del concepto antijurídico, interpretado por la jurisprudencia como la lesión de un interés legítimo patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está obligada a soportar, había cambiado completamente el contexto de la responsabilidad extracontractual del Estado. El cambio parecía haber dejado de lado el interés por la falla en el servicio y retomaba, los derechos de la víctima, en los que la naturaleza de la falta del agente resultaba intrascendente para el Estado.

Rápidamente se corrigió dicha posición y se consideró que de todas formas el régimen subjetivo no había desaparecido y que en algunos eventos debía demostrarse la existencia de la falla en el servicio para acceder al derecho de la indemnización, y que la entidad demandada sólo podría exonerarse demostrando fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o de un tercero. Para el Consejo de Estado, no se trataba en principio de falla del servicio, puesto que el artículo 90 desplazaba el problema de la antijuridicidad de la conducta de la administración a la antijuridicidad del daño; sin embargo, admitía que podían existir hipótesis que no permitían el manejo de la responsabilidad exclusivamente.

6. Argentina

Parte de la doctrina considera que en el artículo 1112 del Código Civil (norma federal) puede utilizarse de manera directa para sustentar la responsabilidad

del Estado por daños provocados en el ejercicio de la función judicial, ya sea en el ámbito local o federal. En cuanto al citado en último término no hay duda, sin embargo respecto del primero la otra parte de la doctrina estima que en lo que toca a las provincias el fundamento legal son las legislaciones locales, ya que de acuerdo con la organización federal del gobierno y la consecuente distribución de competencias entre la nación y las provincias, corresponde a éstas últimas la facultad de regular de acuerdo con lo que establece el artículo 121 de la Constitución Nacional, la responsabilidad estatal en materia de errores judiciales o daños provocados por la deficiente administración de justicia, varía conforme a las normas locales de cada provincia.⁽¹⁵²⁾

La mayoría de las provincias, han reconocido en sus constituciones y/o normas de procedimientos la responsabilidad del Estado por error judicial, con distinta extensión, en algunas, la reparación se limita a condenas erróneas en el ámbito penal y en otras se puede responsabilizar al Estado en diversas materias.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires cubre un particular aspecto de la responsabilidad por deficiente administración de justicia, como es el caso de la demora excesiva en la resolución de las causas de cualquier “fuero”, al disponer que: “Las causas deberán decidirse en tiempos razonables. El retardo en dichas sentencias y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen faltas graves”.⁽¹⁵³⁾

En el ámbito nacional, en 1991, en el artículo 488 del Código de Procedimiento Nacional, se establece: “La sentencia de la que resulte la inocencia de un

⁽¹⁵²⁾ El artículo 121 dispone que: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. La Corte Suprema de la Nación en el fallo Vedel ha fundado la responsabilidad del Estado de manera subsidiaria y no directa en dicho artículo 121. Saravia, Farías Santiago “Responsabilidad del Estado por error judicial y deficiente administración de justicia”, Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 270.

⁽¹⁵³⁾ Ibidem. Págs. 272 y 273.

condenado podrá pronunciarse, a instancia de parte, sobre los daños y perjuicios causados por la condena, los que serán reparados por el Estado siempre que aquél no haya contribuido con su dolo o culpa al error judicial, la reparación sólo podrá acordarse al condenado o, por su muerte a sus herederos forzosos”.

7. Chile

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública señala que:

“Artículo 4. El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado.

Artículo. 44. Los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio. No obstante, el Estado tendrá derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal.”

La Constitución no hace distinción en cuanto al actuar de la Administración, es decir, si provoca un daño que el particular no está obligado a soportar, incurre en responsabilidad sea cual sea la forma de actuación, lícita o ilícita. La responsabilidad establecida por la Constitución sería responsabilidad objetiva, es decir, aquella que se produce al existir una relación de causalidad entre el hecho y el daño.

Otro elemento normativo es el título II de la Ley Orgánica, en el que se regula la responsabilidad extracontractual del Estado Constitucional, la cual sólo se aplica a los órganos del Estado señalados en el inciso primero de su artículo 18. Por lo tanto, los órganos públicos del inciso segundo, Municipalidades, Banco Central, Contraloría General de la República, entre otros, quedarían excluidos de la aplicación del artículo 44, por lo que sólo se les aplicaría el artículo 4°, quedando sujetos a una responsabilidad objetiva.

Para otra parte de la doctrina, el artículo 44 debe ser aplicado con primacía, ya que establece un requisito adicional, falta de servicio, que no es contrario a la Constitución, pues en la misma no se contempla una responsabilidad de tipo estricto. Según se desprende de su historia, el artículo 38, inciso segundo, tenía por objeto establecer una jurisdicción contencioso administrativa, es decir, tenía una finalidad orgánica y no pretendió establecer un régimen de responsabilidad del Estado.

Respecto a la interpretación que se debe dar a este artículo constitucional, Pierry Arrau señala que: "En efecto, dicho artículo tiene como propósito establecer la competencia de los tribunales para conocer de la actividad administrativa; pero no para consagrar la responsabilidad extracontractual del Estado, y mucho menos un determinado tipo de la misma.

Señala este mismo autor que la Comisión encargada de la redacción del proyecto de ley, que más tarde sería la Ley Orgánica Constitucional que regiría a la Administración, al crear el artículo 44 tuvo por objeto introducir al ordenamiento jurídico nacional el sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado siguiendo el modelo francés, que distingue entre la falta de servicio y la falta personal, criterios que se contienen en esta norma.

El artículo 4 de de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado señala:

"Artículo 4°. Los organismos de la Administración del Estado con personalidad jurídica, y el Estado en el caso de los órganos de su Administración que carecen de ella, responderán de las lesiones que causen en los derechos de cualquier persona"

Por ser la responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado una de las causas de conflicto, se debe establecer qué tribunal es el competente

para conocer de este tipo de demandas y, en particular, cual sería la de los tribunales contencioso administrativos, en caso de ser creados.

Actualmente se estima que tienen competencia en estas materias los tribunales ordinarios de justicia.

En lo que corresponde a los jueces, el artículo 76 constitucional establece:

“Artículo 76. Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad”.

De acuerdo con este texto, los jueces responden directamente de los actos que realizan u omisiones, por lo que en dicho sistema jurídico no se reconoce la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado, en lo que respecta a los miembros del poder judicial.

8. Uruguay

El artículo 23 de la Constitución dispone: “Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca.”.

Por otra parte, el artículo 26 del Código General del Proceso establece la responsabilidad personal de los jueces por: 1) Demoras injustificadas en proveer, 2) Proceder con dolo o fraude; y dictar sentencia cometiendo error inexcusable.

El panorama del derecho comparado permite advertir que hoy en día la responsabilidad patrimonial derivada de la función jurisdiccional tiene un reconocimiento general y excepcionalmente persiste la responsabilidad personal de los juzgadores.

CONCLUSIONES

1 La evolución histórica de la institución de la responsabilidad muestra que siempre han existido en forma concomitante por un lado el daño y por el otro, la responsabilidad, sólo ha variado la forma de cómo y quién debe repararlo. En una primera etapa, “ojo por ojo, diente por diente”, en una segunda etapa, el que causa un daño debe repararlo si el Estado actúa por conducto de un órgano, y éste por medio de un funcionario, el mismo debe responder por los daños causados; en una tercera etapa, si existe una falla en el servicio, entonces, primero responde el funcionario y posteriormente el Estado; y en otra etapa el Estado debe reparar directamente el daño causado y después puede repetir en contra del servidor público.

3.- La antijuricidad, no deriva fundamentalmente de la conducta de la administración, sino del daño causado; la conducta puede ajustarse a derecho pero causa un daño y el afectado no está obligado a soportar dicho daño.

4.-La declaración de la responsabilidad del Estado por error judicial, no afecta en lo absoluto la institución de cosa juzgada de la sentencia que conlleva el error judicial, sino por el contrario es el presupuesto necesario para hacer viable la reclamación del justiciable.

4.- El reconocimiento de la responsabilidad directa y objetiva del Estado es un paso fundamental en la historia de la relación particular- gobernante.

5.- Cuando el artículo 113 constitucional hace referencia a una actividad irregular, no es con la intención de vincularla a su vez con “una actividad ilícita, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado por la prestación del servicio por conducto de sus agentes, causó a un particular.

6.- Lo que debe probar el particular es el daño causado, con independencia de si hubo negligencia o culpa por parte del servidor público que lo causó.

7. - En nuestro país la acción de indemnización por error judicial ha tenido una aplicación casi nula, debido a cada vez más estricta interpretación de lo que debe entenderse como tal. La explicación se encuentra, entre otras razones en el gran costo económico que significaría asumir la responsabilidad e indemnizar a las víctimas y el riesgo de que eventualmente el Estado pudiera repetir en contra del Juez. Las consecuencias de esta constante son la desconfianza hacia el Estado y el Poder Judicial

8.- Constituye una administración de justicia anormal el establecer por parte de un órgano administrativo, mediante un acuerdo la suspensión de los términos legales establecidos en una ley para que se dicten las resoluciones jurisdiccionales, y los particulares pueden reclamar al Estado la reparación del daño que en su caso llegare a causar.

9.- En la Ley Federal de responsabilidad patrimonial en el capítulo del procedimiento el legislador confundió la vía administrativa con la vía contenciosa administrativa, y por lo tanto quizás deba modificarse la ley.

10.- En el artículo 389 del Código Financiero aplicable en el Distrito Federal no se establece la responsabilidad objetiva del Gobierno del Distrito Federal por los daños causados a tercero, como lo señala el artículo 113, sino prevé la responsabilidad subjetiva.

11.- El derecho comparado muestra que se han expedido ordenamientos legales para hacer viables las reclamaciones de los afectados por el error judicial y por el funcionamiento anormal de la justicia han evolucionado en un proceso lento y difícil desde la absoluta responsabilidad, hasta la responsabilidad personal de los Jueces, e incluso en menor medida la responsabilidad directa del Estado, por actos jurisdiccionales.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

LIBROS

ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro. *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*, México, Editorial Porrúa, 2001.

BURGOA O., IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª. Ed. Porrúa, México, 1999.

DE AGUILAR DÍAS, JOSÉ. *Tratado de la Responsabilidad Civil*. Editorial José M. Cajica J.R. S.A., Primera Edición, México, 1957.

DE ENTERRÍA GARCÍA EDUARDO Y TOMÁS ROMÁN FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, 1991.

BECERRA BAUTISTA, JOSÉ. *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, 19 Ed., México, 2006.

BIELSA, RAFAEL. *Derecho Administrativo*, 6ª. Ed, Buenos Aires, Editorial la Ley, 1968.

BIELSA, RAFAEL. *Derecho Administrativo, Tomo I, Roque Desalma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1955.*

CASTRO ESTRADA, ÁLVARO. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa . México, 2000.

DE PINA VARA, RAFAEL. *Derecho Civil Mexicano*, Editorial Porrúa, 6ª. Edición, México, 1974.

FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo* Editorial Porrúa México, 16º. Edición, 1975.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Derecho*, Editorial Porrúa, 56 Ed., México, 2004.

GARRIDO MAYOL, Vicente. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial. Tirand, de Blanch, Valencia, España,2004.

GASCÓN Y MARÍN, José. *Tratado de Derecho Administrativo*, Imprenta Clásica Española, 1928.

GONZÁLEZ NAVARRO, Antonio Luis. *La Responsabilidad Civil en los Sistemas Penales*. Editorial Leyer, Segunda Edición. 2006. Bogotá , Colombia.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 1ª ed. Editorial Civitas, 1996.

GORDILLO, AGUSTÍN. *Teoría General de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local,1984.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, 17 Ed. México, 2008.

HOYOS DUQUE, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Themis, Bogotá, Colombia, 1984.

HUERTA BARRERA, RENDÓN Teresita. *Ética del Juzgador*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Segunda Edición, 1997.

JARAMILLO DELGADO, Carlos. *La responsabilidad patrimonial del Estado derivada del Funcionamiento de la Administración de Justicia*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá , Colombia, 2006.

KELSEN, HANS. *Teoría Pura del Derecho*. México, UNAM, 3ª. Edición, 1963

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Las Responsabilidades en el Servicio Público*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2006.

LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*, Publicidad Grafica Leon S.R.L., 10ª- Edición. 1996. Caracas, Venezuela..

LEGUINA VILLA, Jesús, *La Responsabilidad Civil de las Administraciones Públicas*, 2ª Ed. Madrid, España, Editorial Tecnos,1983.

MABEL IVANEGA, Miriam. *Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia*, UNAM, México 2007.

MARÍA DIEZ, Manuel. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ultra Plus, 1963.

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo y Perrot, Buenos Aires, Argentina,1966.

MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Teoría de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, México, 1997.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo*. Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1969.

MAZEAUD, Henri y León. *Tratado Teórico Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual*. Tomo I, Volumen I (Traducción de Luis Alcalá Zamora y Castillo). Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1997.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La Responsabilidad Civil Concurrente de las Administraciones Públicas*, 1ª.Ed. Madrid España, Editorial Civitas,1992 .

ORTIZ REYES, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

ROCCO, Hugo. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa México, 2000.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Editorial Martín Bianchi Altuna, 1953.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Quinta Edición México, 1981.

SOLER, Sebastián. *Derecho Penal Argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, Tomo II.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 39 Ed., 2007.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, México, 1996.

VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo* Madrid, Biblioteca Jurídica, Editorial Aguilar, 1980.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española. Vigésimo Primera Edición, voces: responder, responsabilidad y responsable, Madrid España, 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO. Espasa Calpe, Madrid, España, 1991.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Universidad Autónoma de México y Porrúa, Cuarta Edición, México, 1985.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*, Ediciones Mayo S. de R.L., México.

REVISTAS

ACEVEDO, Filadelfo. *Revista Forense*, Vol. 9, Río de Janeiro Brasil 1957.

BORJA MARTÍNEZ, Manuel. *La responsabilidad civil*. Praxis No. 60 INAP, México 1984..

CHECA GONZÁLEZ, Clemente. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con fundamento en la Declaración de Inconstitucionalidad de una ley*, Revista Ius et Praxis Año 10 No.1, 45-75, 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Personas Jurídicas de Derecho Público en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Sobre la responsabilidad del Estado legislador*, Revista de Administración Pública, Madrid, 1989, número 118, enero-abril.

LEGUINA VILLA, Jesús. *El fundamento de la responsabilidad de la Administración Pública*, Revista Española de Derecho Administrativo No. 0323, España, 1979.

PONTES DE MIRANDA Y PAULO LA CERDA. *Derecho de las Obligaciones*, Revista Forense, Serie A. No. 4, noviembre de 1957, Río de Janeiro Brasil.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco. *Responsabilidad Patrimonial del Estado Administrador*, Boletín de la Facultad de Derecho, núm. 26, Madrid, España, 2005.

TESIS

GIL VARGAS. Lidiette. *La responsabilidad administrativa de los Juzgadores Judiciales*, Tesis Doctoral, UNAM, México, 2006.

INTERNET

LEGUINA VILLA www. Usergioarboleda. Edu.co/civilizar. Revista 9.
Responsabilidad del Estado Legislador.

[www.aba.](#) @/206 htm Zulema Rivera-Ángel Fermín Garrote “El error judicial como generador de responsabilidad”. VII Congreso Internacional de Derecho de Daños”, Responsabilidades del Siglo XXI, Universidad de Buenos Aires, 2006.

MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel. “La responsabilidad patrimonial por error judicial”. [www.bibliojuridica.org/libros /5/2499/30.](#)

SARAVIA, Frías Santiago. *Responsabilidad del Estado por error judicial y deficiente administración de justicia*, nfo5.juridicas.unam.mx/libros.

Secretaría de Vigilancia y Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal
[www.cjf.gob.mx](#) secretarías/sed/default.html.

[www.monografias.com/trabajos14/administracion-publica/administracion-publica.shtml](#) - 125k.

LEGISLACIÓN

A) NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley sobre la Celebración de Tratados

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato

Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios

Ley de Responsabilidad del Estado de Nayarit y sus Municipios

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nuevo León

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí

Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado de Tamaulipas

Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública estatal y municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Ley de Depuración de Crédito a cargo del Gobierno Federal

Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares;

Ley de Vías Generales de Comunicación

Código Civil

Código Penal

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Financiero del Distrito Federal

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango

ACUERDOS ADMINISTRATIVOS

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta los procedimientos de responsabilidad Administrativa y el seguimiento de la situación patrimonial

Acuerdo General 23/2002, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,

Acuerdo General 13/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la organización y Funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, de aprobado el 27 de abril de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo siguiente y en vigor a partir del once de junio del mismo año.

Acuerdo General 12/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado en sesión ordinaria de veinticinco de febrero de 2008.

Acuerdo General 48/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2008

B) EXTRANJERA

Constitución de España

Constitución de los Estados Unidos de América

Constitución de Venezuela

Constitución de Colombia

Constitución de Uruguay

Constitución Nacional de Argentina

Código de Procedimiento Nacional de Argentina

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública
de Chile

ANEXO I
JURISPRUDENCIA

PLENO

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, Enero de 2006

Tesis: P. LVIII/2005

Página: 2065

JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO PROCEDE HASTA QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN POR EL JURADO DE SENTENCIA EN LA QUE DECLARE SU RESPONSABILIDAD. Los artículos 108, 109, fracción I, y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Gobernadores de los Estados son servidores públicos sujetos a las responsabilidades previstas en el título cuarto, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la propia Constitución; que las Legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad; que el ejercicio de la atribución concedida a las Legislaturas Locales no es ilimitada, pues las leyes y normas que expidan deben ajustarse a las prescripciones que en relación a los Estados se encuentran contenidas en la Constitución Federal; y que las sanciones que procede imponer mediante el juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por tanto, la determinación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos de suspender en el ejercicio del cargo al Gobernador de la entidad, con fundamento en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de dicho Estado, y de que el Secretario de Gobierno cubra su ausencia hasta que el Congreso elija Gobernador sustituto, en la resolución que como jurado de declaración dicte en el procedimiento de juicio político seguido en contra de aquél, viola los artículos de la Constitución Federal citados, en virtud de que implica, de facto, la imposición de la sanción de destitución en el cargo, aunque se le denomine suspensión, no obstante que la imposición de las sanciones procede hasta que se dicte resolución por el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, en la que declare su responsabilidad. Ello, en virtud de que los preceptos de la Constitución Local mencionados en que se fundamenta tal determinación establecen, el primero, que las faltas del Gobernador hasta por 60 días serán cubiertas por el Secretario de Gobierno y, el segundo, que la falta absoluta del Gobernador ocurrida en los 3 últimos años del periodo de gobierno dará lugar a que el Congreso elija un Gobernador sustituto, por lo que los términos en que se decreta la supuesta suspensión implican no sólo presumir una falta del Gobernador mayor a 60 días, pues no alude a la designación de un Gobernador interino, que es la que procedería en caso de faltas temporales mayores a 60 días, sino a un Gobernador sustituto, lo que significa que el Congreso parte de considerar que la suspensión que decreta implica falta absoluta del Gobernador, a pesar de que aún no se desarrolla la fase del

procedimiento de juicio político ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad ni se dicta la resolución definitiva en dicho procedimiento, en tanto dicho Tribunal puede pronunciar, como jurado de sentencia, declaración favorable al acusado, caso en el cual, conforme al artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos se le reintegrará de inmediato en su cargo o investidura con efectos retroactivos por lo que hace a sus sueldos y emolumentos.

Controversia constitucional 106/2004. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. 4 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot y Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el ocho de diciembre en curso, aprobó, con el número LVIII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de diciembre de dos mil cinco.

Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988
Página: 31

IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. NO EXISTE CUANDO SE DEMANDA POR RESPONSABILIDAD CIVIL A MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y A JUECES DE DISTRITO DERIVADA DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, Y A LA FEDERACION EN FORMA SUBSIDIARIA. La afectación a la soberanía nacional que reviste importancia trascendente para los intereses de la Nación, no se da cuando se demanda la responsabilidad civil de un magistrado de Circuito y de un juez de Distrito, derivada del ejercicio de sus atribuciones, toda vez que la resolución que llegue a dictarse, aun siendo condenatoria, sólo afectaría directamente el interés individual de los funcionarios judiciales demandados, pero no el poder de la Nación mexicana para autodeterminarse con base en la Ley Suprema; asimismo, la afectación que pudieran sufrir los órganos de la autoridad estatal con una resolución judicial contraria a sus titulares, no causará daño a las facultades constitucionales y legales de los mismos, en virtud de que la materia de la controversia civil se cifra en la conducta de las personas físicas que fungen como titulares, pero no se cuestionan las atribuciones legales o constitucionales, ni al propio órgano de autoridad. Finalmente, la afectación que pudiera tener la Federación (como entidad política y jurídica que representa a la Nación) en su patrimonio, en caso de resultar condenada al pago de daños y perjuicios, como responsable subsidiaria de los funcionarios judiciales federales demandados, tampoco reviste al asunto de importancia trascendente para el interés nacional, porque la materia del conflicto no menoscaba sus atribuciones constitucionales ni afecta el funcionamiento de la forma de gobierno o su dominio sobre la zona federal; consecuentemente, el conocimiento de tales negocios corresponde al juez de Distrito y no al Pleno de la Suprema Corte en única instancia.

Varios 5/87. Trámite al juicio ordinario civil federal 2/87 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Nuevo León. 16 de febrero de 1988. Unanimidad de veintiún votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.

Nota: En el Informe de 1988, esta tesis aparece bajo el rubro: "JUICIO ORDINARIO CIVIL FEDERAL. IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. NO EXISTE CUANDO SE DEMANDA POR RESPONSABILIDAD CIVIL A MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y A JUECES DE DISTRITO DERIVADA DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, Y A LA FEDERACION EN FORMA SUBSIDIARIA."

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, Enero de 2006

Tesis: P. LVIII/2005

Página: 2065

JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO PROCEDE HASTA QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN POR EL JURADO DE SENTENCIA EN LA QUE DECLARE SU RESPONSABILIDAD.

Los artículos 108, 109, fracción I, y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Gobernadores de los Estados son servidores públicos sujetos a las responsabilidades previstas en el título cuarto, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la propia Constitución; que las Legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad; que el ejercicio de la atribución concedida a las Legislaturas Locales no es ilimitada, pues las leyes y normas que expidan deben ajustarse a las prescripciones que en relación a los Estados se encuentran contenidas en la Constitución Federal; y que las sanciones que procede imponer mediante el juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por tanto, la determinación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos de suspender en el ejercicio del cargo al Gobernador de la entidad, con fundamento en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de dicho Estado, y de que el Secretario de Gobierno cubra su ausencia hasta que el Congreso elija Gobernador sustituto, en la resolución que como jurado de declaración dicte en el procedimiento de juicio político seguido en contra de aquél, viola los artículos de la Constitución Federal citados, en virtud de que implica, de facto, la imposición de la sanción de destitución en el cargo, aunque se le denomine suspensión, no obstante que la imposición de las sanciones procede hasta que se dicte resolución por el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, en la que declare su responsabilidad. Ello, en virtud de que los preceptos de la Constitución Local mencionados en que se fundamenta tal determinación establecen, el primero, que las faltas del Gobernador hasta por 60 días serán cubiertas por el Secretario de Gobierno y, el segundo, que la falta absoluta del Gobernador ocurrida en los 3 últimos años del periodo de gobierno dará lugar a que el Congreso elija un Gobernador sustituto, por lo que los términos en que se decreta la supuesta suspensión implican no sólo presumir una falta del Gobernador mayor a 60 días, pues no alude a la designación de un Gobernador interino, que es la que procedería en caso de faltas temporales mayores a 60 días, sino a un Gobernador sustituto, lo que significa que el Congreso parte de considerar que la suspensión que decreta implica falta absoluta del Gobernador, a pesar de que aún no se desarrolla la fase del procedimiento de juicio político ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad ni se dicta la resolución definitiva en dicho procedimiento, en tanto dicho Tribunal puede pronunciar, como jurado de sentencia, declaración favorable al

acusado, caso en el cual, conforme al artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos se le reintegrará de inmediato en su cargo o investidura con efectos retroactivos por lo que hace a sus sueldos y emolumentos.

Controversia constitucional 106/2004. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. 4 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot y Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el ocho de diciembre en curso, aprobó, con el número LVIII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de diciembre de dos mil cinco

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XX, Agosto de 2004
Tesis: P. XLIII/2004
Página: 15

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.

Amparo directo en revisión 1166/2003. Rodolfo Pichardo Mejía. 11 de mayo de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de julio en curso, aprobó, con el número XLIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil cuatro.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P. CLXXXV/2000

Página: 125

MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PUEDE DESTITUIRLOS POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISTINTAS DE LAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal puede destituir a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito por una causa de responsabilidad administrativa distinta de las mencionadas en el párrafo segundo del citado artículo 136, como lo es la infracción al artículo 47, fracciones V y XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ello es así, porque en el primer párrafo del mencionado artículo 136 se establece claramente que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación deben ser valoradas y, en su caso, sancionadas, de conformidad con los criterios contenidos, entre otros, en el artículo 54 de la ley últimamente citada, el cual señala como uno de los elementos que deben considerarse para la imposición de una sanción administrativa, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, por lo que el juzgador, al aplicar este precepto, necesariamente tendrá que determinar si la falta cometida por el funcionario denunciado fue o no grave, de ahí que resulte inconcuso que las faltas administrativas no mencionadas en el segundo párrafo del propio artículo 136, pueden ser consideradas graves, menos graves o leves, y sólo respecto de ellas el Consejo de la Judicatura Federal deberá hacer la mencionada ponderación, pudiendo destituir al servidor público que haya cometido una falta grave. Esto es, el sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para la destitución de los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito, consiste en que, en el caso de que se acredite la comisión de alguna de las faltas administrativas mencionadas en el segundo párrafo del artículo 136 de la ley orgánica en cita, el referido consejo, sin realizar la ponderación de los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá decretar la destitución del funcionario denunciado, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 137 de la ley orgánica en mención y en el supuesto de que la falta que resulte probada, no se encuentre señalada en el segundo párrafo del artículo 136 de la referida ley orgánica, el aludido órgano de vigilancia deberá valorar dichos elementos, particularmente el relativo a la gravedad de la infracción, y de concluir que la falta cometida fue grave, deberá destituir al servidor público denunciado.

Revisión administrativa 6/2000. 4 de septiembre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Elena Rosas López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXXV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Marzo de 2000
Tesis: P. XLII/2000
Página: 88

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUECES DE DISTRITO O MAGISTRADOS DE CIRCUITO PUEDE, SIN MENOSCABO DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES, EXAMINAR EL APEGO A LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. Para cumplir con las funciones en materia de disciplina al resolver sobre la responsabilidad administrativa de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, el Consejo de la Judicatura Federal puede analizar la correcta aplicación del derecho en las consideraciones expresadas al emitir sus decisiones, siendo que en el caso específico de remoción, la resolución respectiva debe ser aprobada por mayoría de cinco votos, situación que garantiza un suficiente consenso en cuanto a la determinación de responsabilidad grave de esos funcionarios. Asimismo, cabe destacar que como la única finalidad de esta revisión consiste en determinar si la actuación de los juzgadores se apegó a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que deben caracterizar su actividad, no es susceptible de modificar las situaciones jurídicas derivadas de las resoluciones judiciales, por no tratarse de un recurso o medio de defensa, debiendo referirse a aquellas actuaciones que constituyan una desviación de la legalidad que no sea una cuestión de criterio o arbitrio debatible u opinable, en la cual puedan sustentarse válidamente diversas soluciones, sino que deriven de datos objetivos, como serían un evidente error o descuido, por haberse emitido en clara contravención al texto expreso de la ley aplicable o por ignorar constancias de autos de carácter esencial para la solución del asunto, lo cual no atenta contra la autonomía e independencia con que deben contar los juzgadores en el ejercicio de sus funciones, pues éstos conservan íntegras sus facultades de interpretación y decisión al emitir sus fallos, los que deben ser apegados a derecho.

Revisión administrativa (Consejo) 11/99. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XLII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 3/2000

Página: 628

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 RESPECTO 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.

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Noviembre de 1999
Tesis: P. LXXVI/99
Página: 43

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE DESTITUYE A UN SECRETARIO POR SU ACTUACIÓN EN FUNCIONES DE JUEZ DE DISTRITO, VIOLA EN SU PERJUICIO LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, SI NO SE APEGA AL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 134 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Conforme al procedimiento de responsabilidad previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, específicamente en su fracción IV, cuando del informe de los servidores públicos, con excepción de Jueces y Magistrados, o de los resultados de la audiencia en el caso de estos últimos, se advierta que existe responsabilidad administrativa, el órgano competente está obligado, en estricto respeto de la garantía de audiencia y de las formalidades esenciales del procedimiento, a dar a conocer al presunto responsable las imputaciones para que el servidor público esté en posibilidad de alegar y probar en su defensa, sin que sea óbice a lo anterior, que el precepto en cita expresamente señale que en caso de que los órganos sancionadores en el procedimiento administrativo adviertan nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable "se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso", pues la garantía de audiencia es un derecho que otorga directamente la Norma Fundamental, por lo que aun cuando no se plasmara en una ley ordinaria, toda autoridad está obligada a acatarla y, además, como lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el verbo "poder" no implica necesariamente discrecionalidad sino que, en ocasiones, como en la hipótesis de que se trata, se utiliza como "obligatoriedad", es decir, como un deber, tal y como se desprende del imperativo de respetar la garantía de audiencia en toda su amplitud; de lo que se concluye que si el Consejo de la Judicatura Federal al emitir una resolución de destitución se apoya en consideraciones diversas a las imputadas originalmente al presunto responsable, omitiendo precisar con claridad cuáles fueron y cuál fue su trascendencia, sin haberle otorgado la posibilidad de controvertirlas, es claro que se viola en su perjuicio la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento.

Revisión administrativa (Consejo) 7/97. 29 de abril de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVI/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: IX, Mayo de 1999
Tesis: P. XXIV/99
Página: 24

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SE LES DEBE HACER SABER LA QUE SE LES IMPUTE, AUNQUE NO SEA DE LAS CALIFICADAS COMO GRAVES EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Conforme a lo dispuesto en los artículos 133 y 134, fracción I, del citado ordenamiento, en el procedimiento sancionatorio que debe seguirse en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se les debe enviar una copia del escrito de denuncia y sus anexos para que en el término de cinco días hábiles formulen un informe sobre los hechos y rindan las pruebas correspondientes, debiendo comprenderse entre dichos anexos, el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se les imputen, ello por interpretación sistemática y aplicación analógica de lo dispuesto en la fracción III del último numeral mencionado, pues si bien la obligación de hacer del conocimiento del sujeto imputado tales causas se prevé en forma expresa, únicamente, en la fracción III del aludido numeral, para el caso en que ellas consistan en las calificadas como graves en el artículo 136 de la citada ley orgánica, en respeto a la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, tal señalamiento debe realizarse forzosamente, pues para desvirtuar los hechos correspondientes y expresar sus defensas necesita conocer, indefectiblemente, cuáles son las causas de responsabilidad que se le atribuyen, conclusión que se corrobora por lo dispuesto en la parte final de la fracción I del citado artículo 134, pues al señalarse en ella que "la confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante", se colige como intención del legislador que el órgano sancionador haga del conocimiento del sujeto imputado las respectivas causas de responsabilidad, cuya fundamentación no se tendrá como aceptada por el presunto infractor cuando confirme, en el informe que rinda, la existencia de los hechos, pues a pesar de esto último podrá controvertir la legalidad de la ubicación que de su conducta pretenda realizar el órgano verificador, actuar procedimental que sólo podrá llevar a cabo si al serle enviada la denuncia y sus anexos se hacen de su conocimiento las causas de responsabilidad en que se estima él ha incurrido.

Revisión administrativa 10/97. 23 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinte de abril en curso, aprobó, con el número XXIV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: IX, Mayo de 1999
Tesis: P. XXV/99
Página: 25

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. INTERPRETACIÓN DE LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, 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, señalando este último precepto en su fracción I, entre aquéllas, el no "cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión". De la interpretación literal de este supuesto normativo deriva que la causa de responsabilidad prevista en él contiene dos hipótesis relacionadas, la primera, consistente en el deber de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado al servidor público, y la segunda, conforme a la cual los servidores públicos deberán abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. De ahí, que la conducta que colma alguna de tales hipótesis encuentra una distinción de origen, pues en el caso de la primera debe estimarse que para valorar el cumplimiento de la máxima diligencia en el servicio encomendado, el órgano de control ha de tomar en cuenta el cúmulo de actividades desarrolladas por el servidor público, durante el lapso en que ha desempeñado el cargo, y en el caso de la función judicial, deberá apreciar los factores que han incidido en su desempeño, como son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas; y, en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad. En cambio, respecto de la segunda hipótesis, para su actualización basta una conducta singular, que valorada conforme a los factores antes expuestos, provoque la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión y que, por ende, lleve a concluir que el servidor público no cumple con la máxima diligencia el servicio encomendado.

Revisión administrativa 10/97. 23 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinte de abril en curso, aprobó, con el número XXV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó

que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VI, Octubre de 1997
Tesis: P. CXLVII/97
Página: 188

NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El referido precepto, en la fracción aludida, dispone que será causa de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Poder, actuar con notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar. El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, en el órgano jurisdiccional en que labore; asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos, dados los términos que para ese fin marca la ley; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas cosas; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad como tal; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que revele precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables. Es preciso señalar que la notoria ineptitud o descuido inexcusable puede manifestarse en cualquier etapa o faceta de la actividad judicial, bien sea en la meramente administrativa o de organización del órgano jurisdiccional, al sustanciar los procedimientos a su cargo, o al dictar las resoluciones con que culminan dichos procedimientos.

Revisión administrativa 1/97. 25 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos (Impedimento legal presidente José Vicente Aguinaco Alemán). Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VI, Octubre de 1997
Tesis: P. CXLVI/97
Página: 201

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LA INMUNIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 130 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ACTUALIZA ANTE EL FRANCO DESACATO DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO. Conforme a lo establecido en el citado precepto legal, los Magistrados de Circuito, entre otros servidores del Poder Judicial de la Federación serán 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. La hipótesis de inmunidad sólo puede acontecer cuando la falta imputada al juzgador deriva de un acto en el que haya desentrañado y explicado el contenido de una norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático, siempre que no exista cohecho o mala fe; pero, de ninguna manera, cuando se observa que la causa de responsabilidad tiene su origen en la franca desatención del ordenamiento jurídico aplicable, sin que sea válido sostener, en tal caso, que la resolución correspondiente se debió a una cuestión de criterio, pues si bien éste puede ser amplio, flexible, cambiante, concreto o explícito, siempre debe moverse dentro de las facultades y límites que imponga el marco jurídico, pues lo contrario sería atentar contra las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Revisión administrativa 1/97. 25 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos (Impedimento legal presidente José Vicente Aguinaco Alemán). Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Abril de 1996
Tesis: P. LX/96
Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Marzo de 1996
Tesis: P. XXIV/96
Página: 467

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. LA OBTENCION DE UN BENEFICIO ECONOMICO PROCEDENTE DE QUIEN ES PARTE EN UN JUICIO DE AMPARO DE SU CONOCIMIENTO, ES FALTA GRAVE QUE JUSTIFICA SU REMOCION. La demostración de que un Magistrado de Circuito o un Juez de Distrito aceptó un beneficio económico de quien es parte en juicios de amparo de su competencia, constituye una conducta indebida que denota deshonestidad y falta de convicción en respetar la Constitución y las leyes emanadas de ella, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que le impone entre otras obligaciones, las establecidas en las fracciones XIII y XVI del artículo 47. Además, si llegaran a existir razones fundadas para presumir amistad estrecha entre el litigante y el funcionario de que se trate, y éste no declara estar impedido legalmente para conocer de los juicios de amparo respectivos, en términos del artículo 66, fracción VI de la Ley de Amparo, dicha omisión corrobora lo indebido de la conducta del juzgador, no obstante que la resolución no favoreciera a la parte involucrada, dado que la fracción VI del precepto antes citado no condiciona en esos términos la existencia de la causal de impedimento referida.

Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: II, Octubre de 1995
Tesis: P. LXXXIV/95
Página: 162

SERVIDORES PUBLICOS. EL ARTICULO 46 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS PARTICULARES CON AQUELLOS, NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL. El artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece la responsabilidad solidaria de los particulares que participen en los actos u omisiones ilícitos en que pudiesen incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus respectivas funciones, no infringe lo dispuesto en el artículo 108 constitucional, en virtud de que si el precepto constitucional citado sólo hace alusión a la responsabilidad de los servidores públicos, esto no implica prohibición alguna para que las leyes secundarias, como sucede en la especie, establezcan un régimen de responsabilidades respecto de los particulares que sean partícipes o hayan originado la responsabilidad por parte de algún servidor público, pues son precisamente las leyes secundarias, las que deben ocuparse de aspectos cuya actividad legislativa no esté expresamente prohibida o contraríe algún precepto constitucional.

Amparo en revisión 1898/91. Fábrica de Galletas La Moderna, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXXIV/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988
Página: 31

IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. NO EXISTE CUANDO SE DEMANDA POR RESPONSABILIDAD CIVIL A MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y A JUECES DE DISTRITO DERIVADA DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, Y A LA FEDERACION EN FORMA SUBSIDIARIA. La afectación a la soberanía nacional que reviste importancia trascendente para los intereses de la Nación, no se da cuando se demanda la responsabilidad civil de un magistrado de Circuito y de un juez de Distrito, derivada del ejercicio de sus atribuciones, toda vez que la resolución que llegue a dictarse, aun siendo condenatoria, sólo afectaría directamente el interés individual de los funcionarios judiciales demandados, pero no el poder de la Nación mexicana para autodeterminarse con base en la Ley Suprema; asimismo, la afectación que pudieran sufrir los órganos de la autoridad estatal con una resolución judicial contraria a sus titulares, no causará daño a las facultades constitucionales y legales de los mismos, en virtud de que la materia de la controversia civil se cifra en la conducta de las personas físicas que fungen como titulares, pero no se cuestionan las atribuciones legales o constitucionales, ni al propio órgano de autoridad. Finalmente, la afectación que pudiera tener la Federación (como entidad política y jurídica que representa a la Nación) en su patrimonio, en caso de resultar condenada al pago de daños y perjuicios, como responsable subsidiaria de los funcionarios judiciales federales demandados, tampoco reviste al asunto de importancia trascendente para el interés nacional, porque la materia del conflicto no menoscaba sus atribuciones constitucionales ni afecta el funcionamiento de la forma de gobierno o su dominio sobre la zona federal; consecuentemente, el conocimiento de tales negocios corresponde al juez de Distrito y no al Pleno de la Suprema Corte en única instancia.

Varios 5/87. Trámite al juicio ordinario civil federal 2/87 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Nuevo León. 16 de febrero de 1988. Unanimidad de veintinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.

Nota: En el Informe de 1988, esta tesis aparece bajo el rubro: "JUICIO ORDINARIO CIVIL FEDERAL. IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. NO EXISTE CUANDO SE DEMANDA POR RESPONSABILIDAD CIVIL A MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y A JUECES DE DISTRITO DERIVADA DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, Y A LA FEDERACION EN FORMA SUBSIDIARIA."

SALAS

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice 2002
Tomo: Tomo I, Const., P.R. SCJN
Tesis: 183
Página: 408

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS.- El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

Amparo en revisión 301/2001.-Sergio Alberto Zepeda Gálvez.-16 de agosto de 2002.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 475, Segunda Sala, tesis 2a. CXXVI/2002.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XXIII, Febrero de 2006
Tesis: P./J. 13/2006
Página: 1365

FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa.

Controversia constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 13/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XII, Noviembre de 2000
Tesis: P. CLXXIV/2000
Página: 6

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI UN SERVIDOR PÚBLICO, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRE EN DESACATO DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU CARGO, DEBE CONSIGNÁRSELE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA, AUNQUE HAYA DEJADO DE DESEMPEÑARLO. Del análisis relacionado de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, así como de los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, que integran el capítulo XII "De la ejecución de sentencias", del título primero del libro primero, se desprende que tanto el Poder Constituyente como el Poder Reformador y el legislador ordinario han considerado que las sentencias de amparo deben cumplirse con exactitud y rapidez. Las distintas tesis de jurisprudencia y aisladas que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia corroboran plenamente esta apreciación. Ello explica que cuando una autoridad, cualquiera que sea, no cumple con una sentencia de amparo proceda separarla de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, a fin de que, en su caso, sea procesada y sentenciada. Todo ello significa que incurre en la conducta que motiva esas medidas y que puede ser constitutiva de delito, la persona que teniendo calidad de autoridad responsable en un juicio de amparo, o estando obligada a cumplir con una sentencia que concede la protección constitucional no lo hace dentro de las veinticuatro horas que previene el artículo 105 de la Ley de Amparo, como regla general o dentro del tiempo prudente que la naturaleza especial del acto amerite. Por tanto si quien se encuentra en ese supuesto deja de desempeñar el cargo, no desaparece la responsabilidad en que incurrió durante el desempeño del mismo. Es obvio que de admitir lo contrario sería fácilmente burlado el riguroso sistema que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo, pues bastaría que se cambiara de puesto al funcionario que incurrió en desacato para que su conducta cayera en la impunidad; y lo más grave sería que, de admitir ese sistema como lícito, se podría prorrogar indefinidamente el incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, como las responsabilidades que se siguen del desacato son de carácter personal e incluso pueden dar lugar a una consignación penal, es imprescindible que la nueva autoridad comparezca al juicio de amparo que se encuentre en etapa de ejecución de sentencia y que ello esté probado fehacientemente, lo que exigirá, por regla general, que se le deba requerir el referido cumplimiento, con lo que el principio establecido en el artículo 105 citado, se rebasaría en exceso, o, lo que es más grave, daría lugar a que nunca se cumpliera la sentencia y nunca se pudiera proceder contra alguna autoridad responsable. Por las consideraciones anteriores debe establecerse categóricamente que si un funcionario público incurrió en desacato, debe consignársele ante el Juez de Distrito que corresponda, aunque ya no ocupe el cargo que desempeñó.

Incidente de inejecución 163/97. Purúa Punta Estero, S.A. 23 de octubre de

2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintitrés de octubre en curso, aprobó, con el número CLXXIV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil.

Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: VII, Marzo de 1991
Tesis: P. XI/91
Página: 7

INEJECUCION DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratase de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será "consignada ante el juez de Distrito que corresponda". Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.

Incidente de inejecución de sentencia 7/87. Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique López Huitrón". 22 de noviembre de 1990. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez, en cuanto a los resolutivos primero, segundo y cuarto a sexto, expresando salvedades en cuanto a las consideraciones del señor ministro de Silva Nava; y por mayoría de nueve votos de de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gil de Lester, Moreno Flores, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez,

en contra de siete, de los señores ministros Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Martínez Delgado, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, por lo que toca al tercer resolutivo. Los ministros disidentes consideraron que la consignación penal del funcionario separado de su cargo debía hacerse al Juez de Distrito por conducto del Ministerio Público Federal y manifestaron que formularían voto de minoría. Ausentes: Castañón León, Villagordoa Lozano, García Vázquez, Magaña Cárdenas y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis número XI/91, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Juan Díaz Romero, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. Ausentes: Samuel Alba Leyva y Carlos García Vázquez. México, Distrito Federal veintiocho de febrero de 1991.

TRIBUNALES COLEGIADOS

Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice 2002

Tomo: Tomo I, Const., P.R. TCC

Tesis: 272

Página: 509

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. EL ARTÍCULO 498 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE LO PREVÉ, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el procedimiento o juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, entre las que se encuentra la oportunidad de formular alegatos. El artículo 498 del Código Financiero del Distrito Federal, que regula el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, no prevé dicha etapa procesal. Por tanto, si en el procedimiento contemplado por ese numeral no se le brinda oportunidad al interesado de manifestar, después de conocer los argumentos y probanzas aportados por la contraparte, lo que en derecho estima conveniente sobre la totalidad de los elementos integrantes de la litis, resulta evidente que dicha disposición transgrede la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 3537/2001.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.-3 de octubre de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: F.-Javier Mijangos Navarro.- Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 1429, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.7o.A.160 A.

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Junio de 2003

Tesis: VI.2o.C.341 C

Página: 1063

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS. La primera se origina cuando por hechos culposos, lícitos o ilícitos se causan daños; la aquiliana opera en los casos en que de los resultados de la conducta dañosa deba responder una persona distinta del causante; finalmente, existe responsabilidad objetiva sin existencia del elemento culpa para el dueño de un bien con el que se causen daños. Así, el que es ocasionado por la comisión de los actos ilícitos genera obligaciones en atención a la conducta de la persona a la que le es imputable su realización, pudiendo identificar a este tipo de responsabilidad como subjetiva, por contener el elemento culpa; también genera responsabilidad el daño causado por terceros y, en este caso, aun cuando no existe vínculo directo entre el que resulta obligado y el que realiza la conducta, el nexo surge de la relación que existe entre unos y otros, y así los padres responden de los daños causados por sus hijos, los patrones por los que ocasionen sus trabajadores y el Estado por los de sus servidores; por último, resulta diferente el caso en que, aun en ausencia de conducta, surge la obligación por el solo hecho de ser propietario de una cosa que por sus características peligrosas cause algún daño.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 99/2003. Seguros Tepeyac, S.A. 29 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 512, tesis II.1o.C.T.85 C, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHOS PROPIOS, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS."

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Febrero de 2002

Tesis: I.3o.C.275 C

Página: 924

RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRA CONTRACTUAL.

Tratándose de responsabilidad civil de los servidores públicos o del Estado (forma subsidiaria), prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que deriva de un acto ilícito, dolo o culpa, no tiene como fundamento el incumplimiento de un contrato, porque esos actos trascienden al contenido y alcance de cualquier convención, es decir, el servidor público encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia o que intencionalmente causa un daño a una persona, es responsable de esos actos independientemente de que exista entre él y la víctima un vínculo contractual, pues los actos que dan origen a este tipo de responsabilidades colocan al causante en la condición de un tercero extraño; por ende, la responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 antes señalado, tiene una connotación extracontractual.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: I.3o.C.276 C

Página: 1345

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Nota: El Tribunal Colegiado de Circuito se apartó del criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con el número I.3o.C.548 C, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1865, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Agosto de 1997

Tesis: II.2o.C.65 C

Página: 722

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.", es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, sin acreditar la insolvencia de este último, no se puede condenar al Estado, pues su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 34/97. H. Ayuntamiento de Nicolás Romero, Estado de México. 2 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Agustín Archundia Ortiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII-Marzo, tesis II.2o.178 C, página 366, tesis de rubro: "ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS".

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Diciembre de 1995

Tesis: XVI.2o.2 C

Página: 568

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. QUE SE ENTIENDE POR CULPA O NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LA VICTIMA, PARA LOS EFECTOS DE LA. (ARTICULO 1402 DEL CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa, o deja de ejecutar los que son necesarios para ello. Luego, será inexcusable cuando, de acuerdo a las circunstancias personales de la víctima (edad, capacidad, raciocinio, etcétera), no le sea perdonable la inobservancia de un deber de cuidado que le incumbía; esto es, cuando dadas aquellas características personales no sea factible exigirle que extreme precauciones, a fin de que no sea dañado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 366/95. Transportes Urbanos y Suburbanos Avalos de Guanajuato, S.A. de C.V. 4 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Moisés Duarte Aguíñiga. Secretario: Juan García Orozco.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: II.1o.C.T.85 C

Página: 512

RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHOS PROPIOS, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS. Los hechos lícitos y los ilícitos generan obligaciones; y así, es regla que la conducta de una persona le es imputable a ella; por esto, a la responsabilidad proveniente de la conducta de una persona, sea que esa conducta sea lícita o ilícita, se le llama subjetiva porque implica el elemento culpa. Como excepción a dicha regla, se establece que la conducta de terceros también sea imputable a otras personas, a ésta se le llama responsabilidad aquiliana en razón del jurisconsulto romano que creó la fórmula; en esta figura el elemento culpa se encuentra desvanecido, porque se reconoce que la conducta que causó un daño, es ajena a quien resulta obligado, pero aun así, se estima que tiene una culpa por falta de cuidado en las personas que de él dependen y cuya conducta causara el daño, que a su vez, generara una obligación, no a quien lo cometió, sino a la persona de quien dependiera. Por ello, incurren en tal responsabilidad los padres respecto de sus hijos, los mentores respecto de sus pupilos dentro del recinto educativo, los hoteleros respecto de sus empleados, los patrones respecto de sus trabajadores y el Estado respecto de sus servidores. Diversa excepción es la que resulta aun ante la ausencia de conducta, por el solo hecho de ser dueño de una cosa que por sí misma causa un daño. Aquí, no hay conducta y por lo mismo no hay culpa, por eso, a esta responsabilidad se le llama objetiva en ausencia del elemento subjetivo culpa.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 782/96. Roberto Carlos Gutiérrez Larios. 2 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Bravo Gómez. Secretario: José Fernando García Quiroz.

Amparo directo 639/96. Mario Mata Rodríguez. 4 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Abril de 1993

Página: 309

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA DE LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1742 del Código Civil para el Estado de México, al imponer la responsabilidad del daño a la persona que hace uso de los mecanismos peligrosos que enumera, indudablemente no se refiere solamente a la persona física que los maneja, sino que comprende también a la persona moral que los pone al servicio público.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 590/92. Alicia Mendoza Almaráz viuda de Villa. 29 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Francisco Javier Rebolledo Peña.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: X, Noviembre de 1992

Página: 305

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. PRUEBA DEL MONTO DE LOS DAÑOS CAUSADOS. Si los actores en un juicio de responsabilidad civil objetiva, reclaman el pago de cantidades específicas por los daños que afirman se causaron al vehículo de su propiedad, es menester que dentro del juicio de origen se ofrezcan y desahoguen pruebas tendientes a acreditar el monto de los daños, siendo la prueba idónea la pericial, en la que desde luego, tendrían los demandados la oportunidad de designar perito de su parte, pues de otra manera, si se toman en cuenta únicamente los presupuestos que en forma unilateral presentaron los actores, o el dictamen de avalúo de daños que obra en el proceso penal, se dejaría en estado de indefensión a los demandados.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 364/92. Emiliano Moreno Ramos y coagraviada. 24 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo. Secretaria: Rita Armida Reyes Herrera.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Abril de 1991

Página: 171

DAÑOS Y PERJUICIOS, DEBE ACREDITARSE LA EXISTENCIA REAL DE LOS (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO). Aunque es verdad que el incumplimiento de las obligaciones entraña la responsabilidad que señala la ley, es también principio generalmente reconocido que, para la procedencia de la condena de daños y perjuicios por incumplimiento de las obligaciones, debe acreditarse la existencia real de dichos accesorios en relación con la cuestión principal debatida, además del quantum de los daños y perjuicios reclamados, así como que, éstos son consecuencia inmediata y directa de la invocada causa, puesto que su existencia es un elemento esencial, y por tanto, contra lo que pretende el quejoso, es insuficiente que la parte demandada no haya cumplido con la obligación principal para que proceda la condena al pago de daños y perjuicios, sino que éstos, deben ser reales y no hipotéticos, atento a lo dispuesto por el artículo 2023 del Código Civil, que dispone: "el que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios".

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 1003/90. Jean Pierre Wirtz Lacompte. 31 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: María de los Angeles E. Chavira Martínez. Secretario: Miguel Lobato Martínez.

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Agosto de 1997

Tesis: II.2o.C.65 C

Página: 722

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.", es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, sin acreditar la insolvencia de este último, no se puede condenar al Estado, pues su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 34/97. H. Ayuntamiento de Nicolás Romero, Estado de México. 2 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Agustín Archundia Ortiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII-Marzo, tesis II.2o.178 C, página 366, tesis de rubro: "ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS".

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Febrero de 2002

Tesis: I.3o.C.275 C

Página: 924

RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRACONTRACTUAL. Tratándose de responsabilidad civil de los **servidores públicos** o del Estado (forma subsidiaria), prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que deriva de un acto ilícito, dolo o culpa, no tiene como fundamento el incumplimiento de un contrato, porque esos actos trascienden al contenido y alcance de cualquier convención, es decir, el servidor público encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia o que intencionalmente causa un daño a una persona, es responsable de esos actos independientemente de que exista entre él y la víctima un vínculo contractual, pues los actos que dan origen a este tipo de responsabilidades colocan al causante en la condición de un tercero extraño; por ende, la responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 antes señalado, tiene una connotación extracontractual.

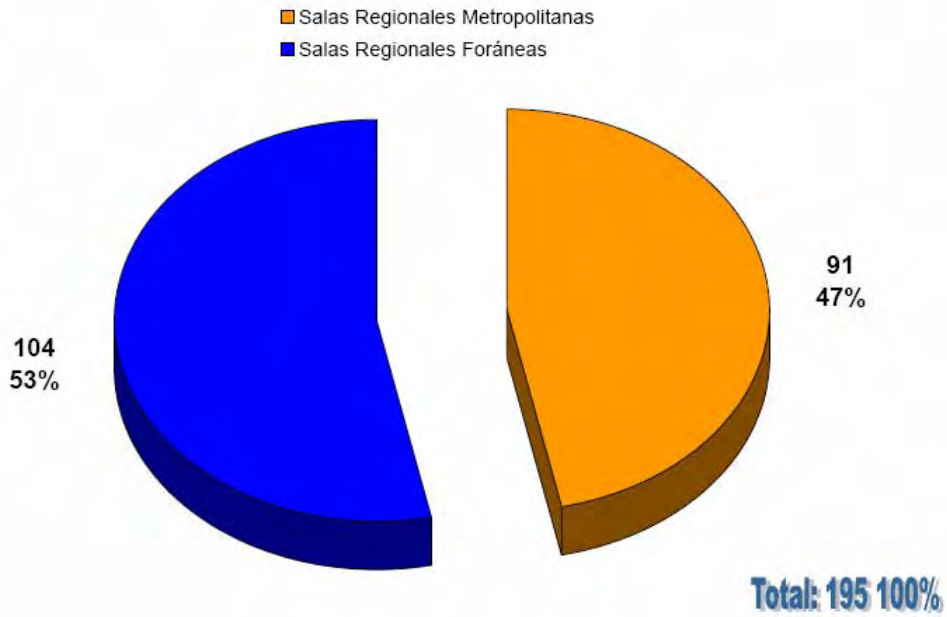
TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

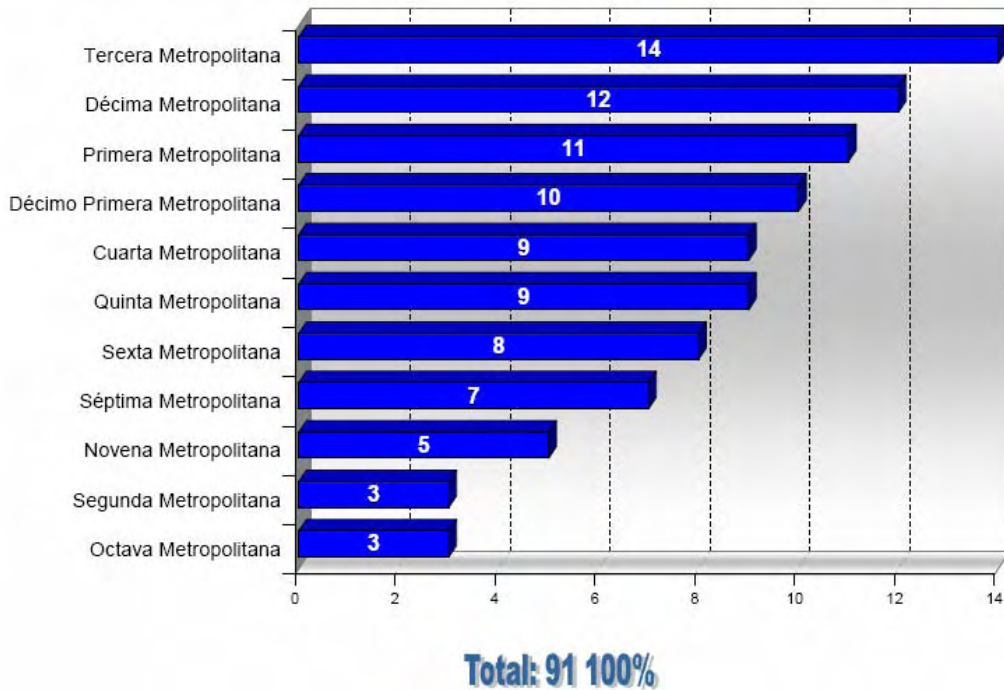
ANEXO II

**ESTADÍSTICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

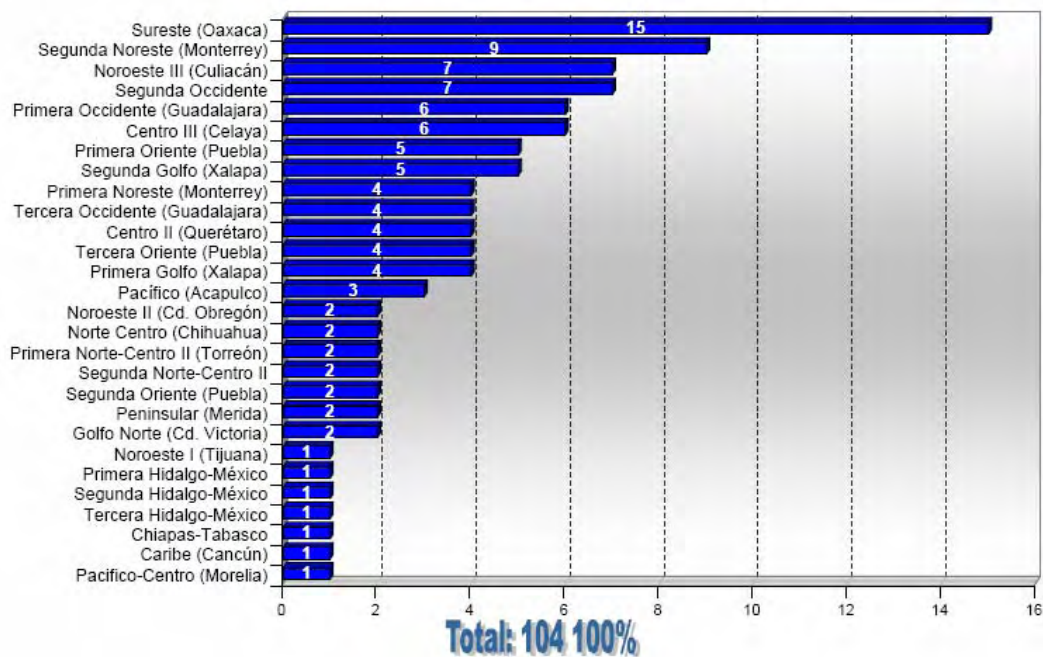
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el periodo
Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales



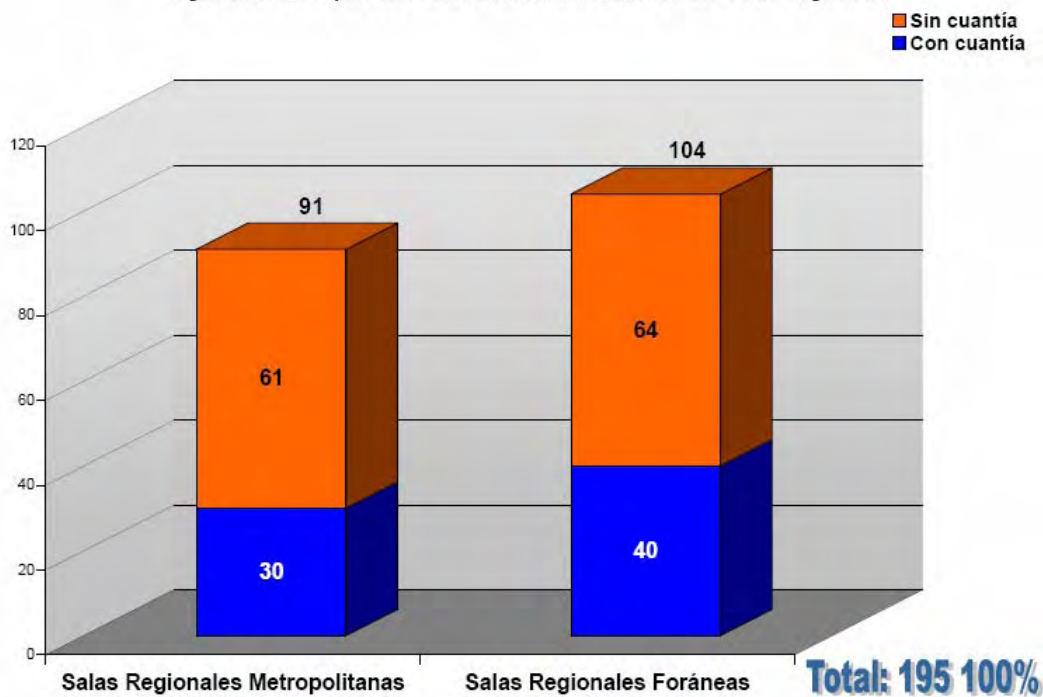
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el periodo
Enero 2005-Octubre 2007, en las Salas Regionales Metropolitanas



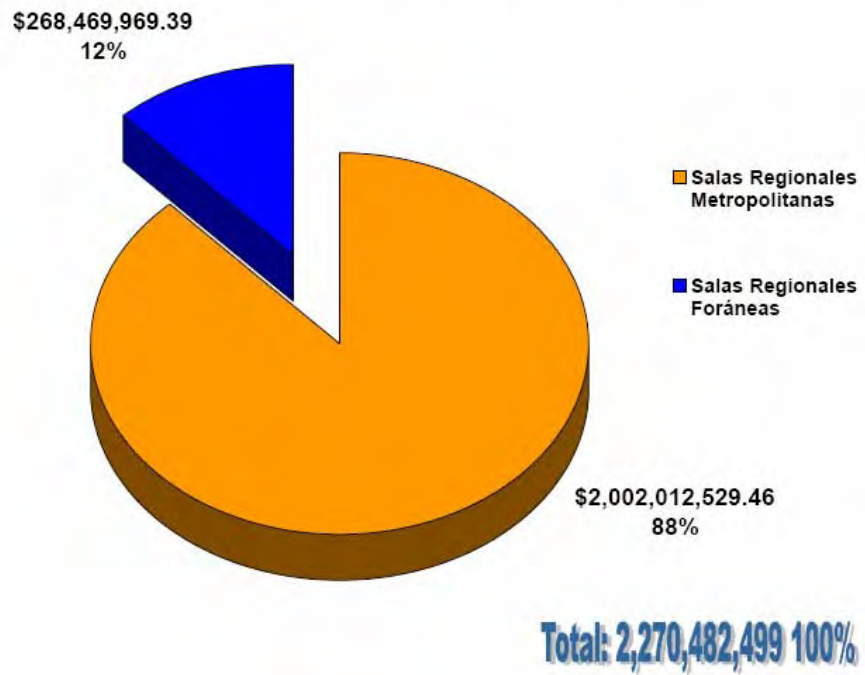
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el periodo Enero 2005-Octubre 2007, en las Salas Regionales Foráneas



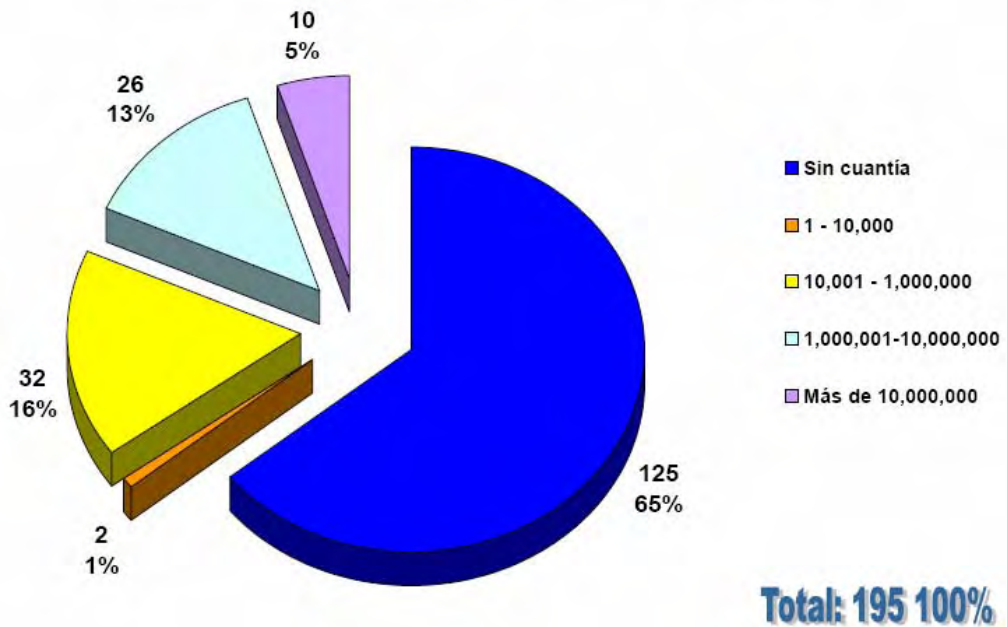
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con cuantía y sin cuantía, ingresados en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales



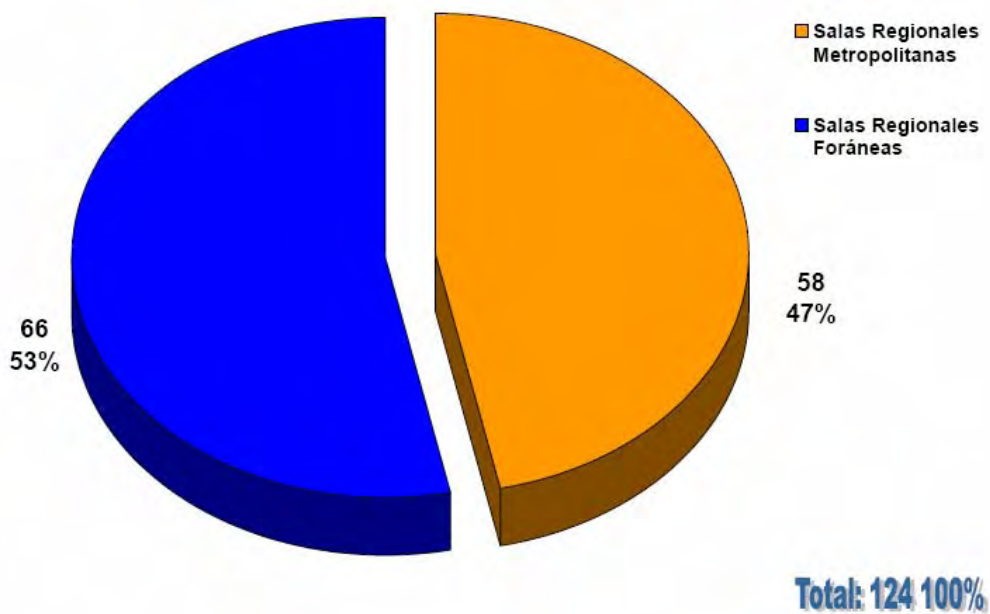
Cuantía de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales



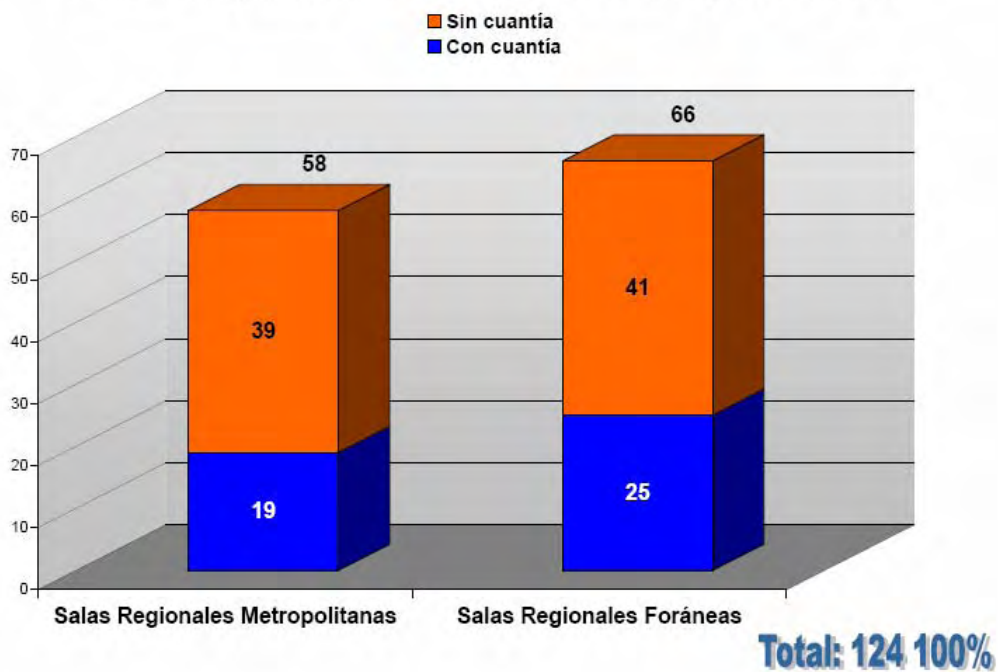
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en el TFJFA, clasificados por rango de cuantía



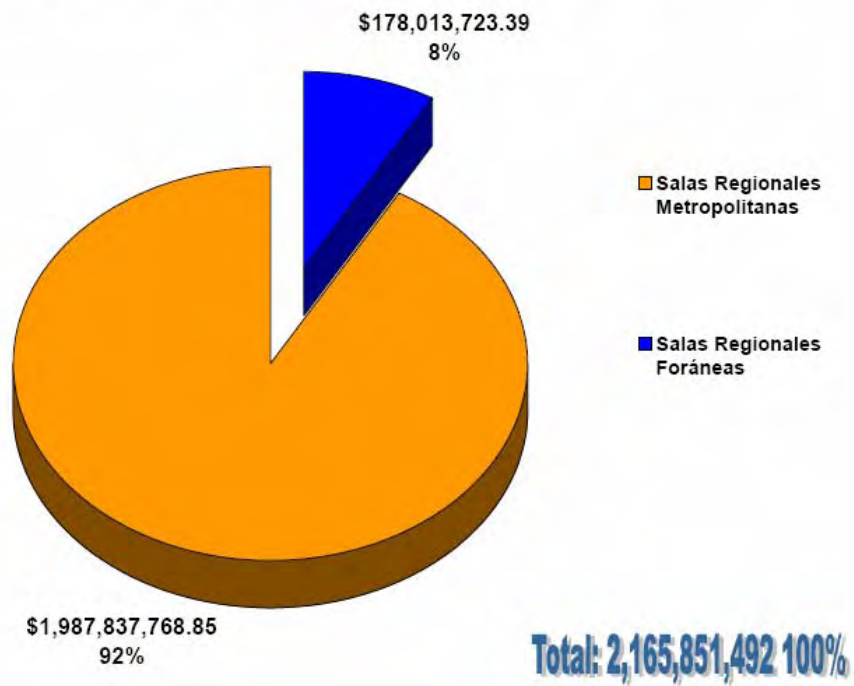
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales



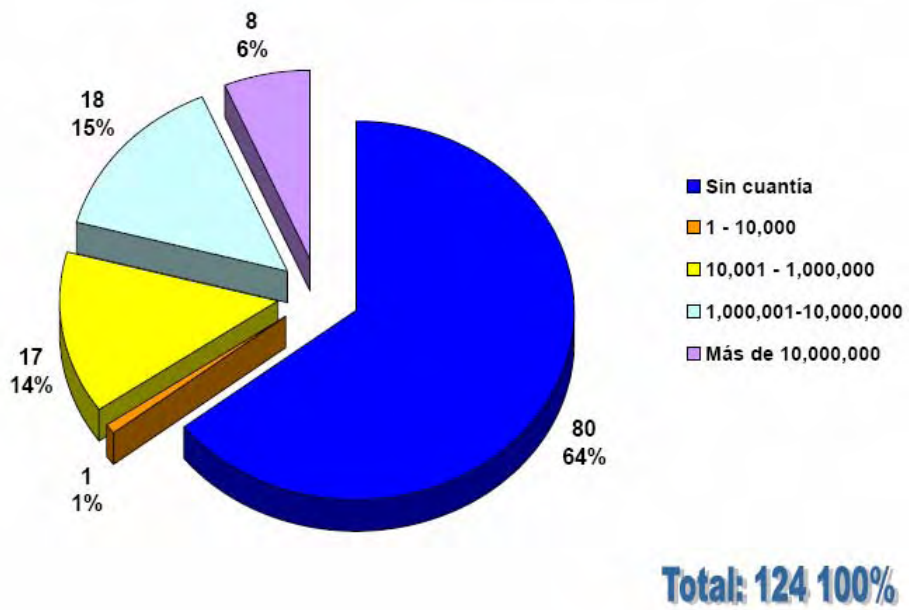
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con cuantía y sin cuantía, concluidos en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales del TFJFA



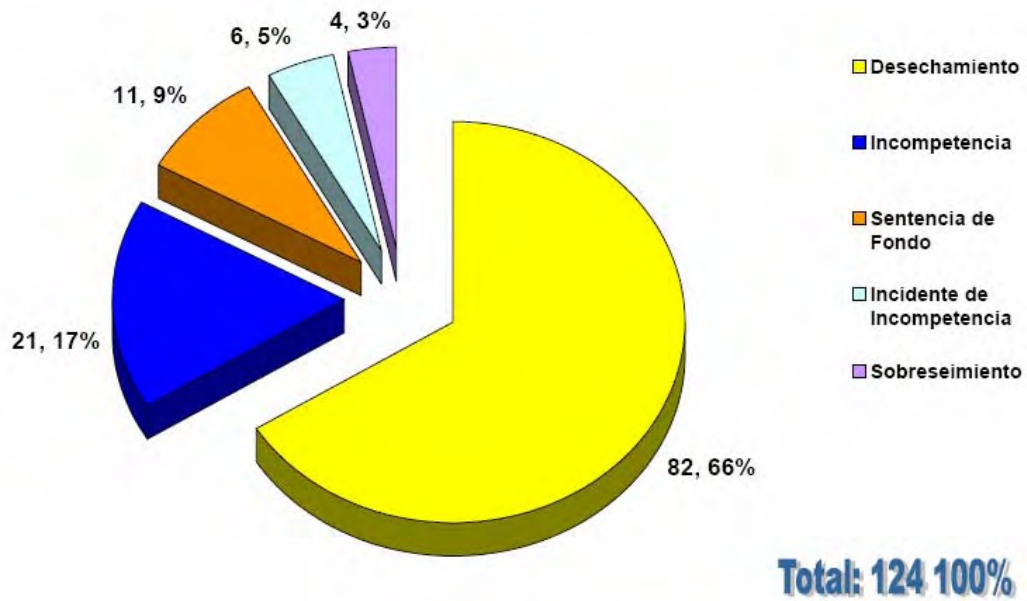
Cuánta de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el periodo Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales



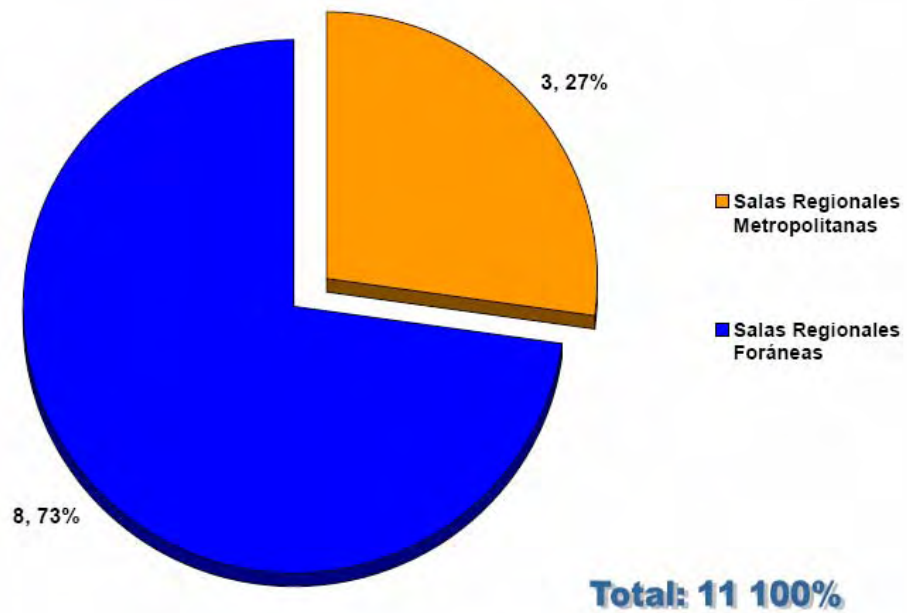
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el periodo Enero 2005-Octubre 2007, clasificados por rango de cuantía



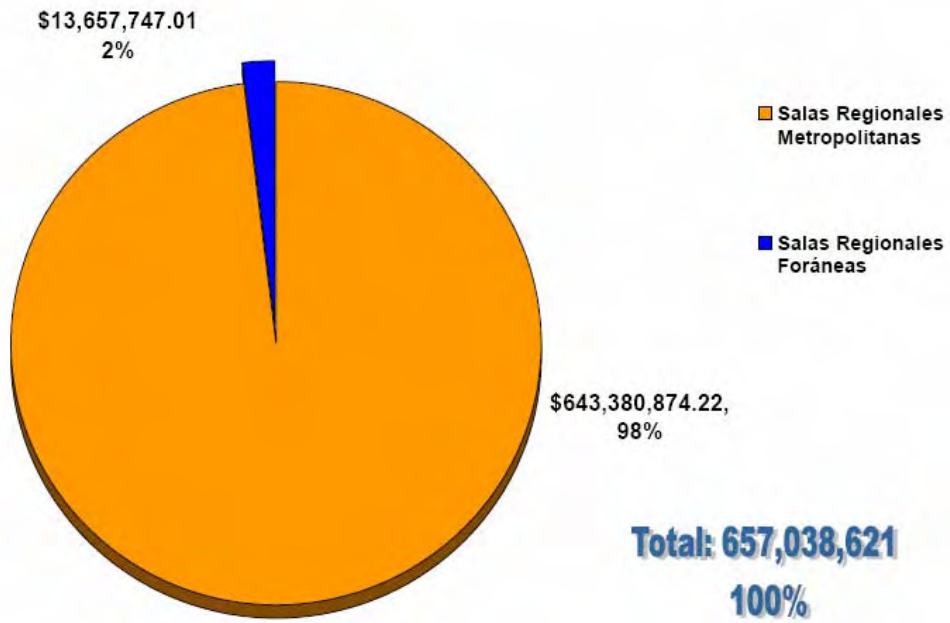
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el periodo Enero 2005-Octubre 2007, clasificados por tipo de baja



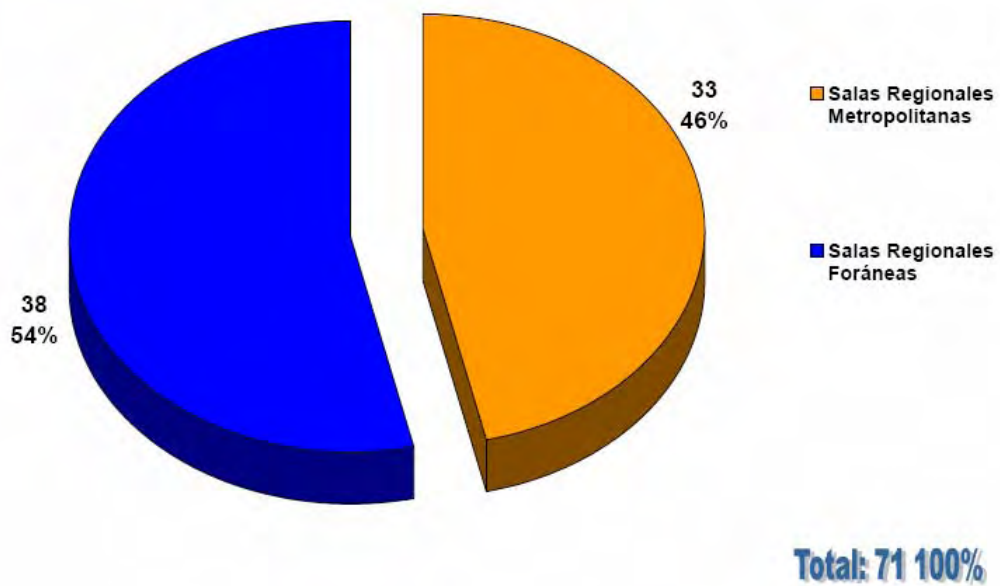
Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos con Sentencia de Fondo, en las Salas Regionales en el periodo Enero 2005-Octubre 2007



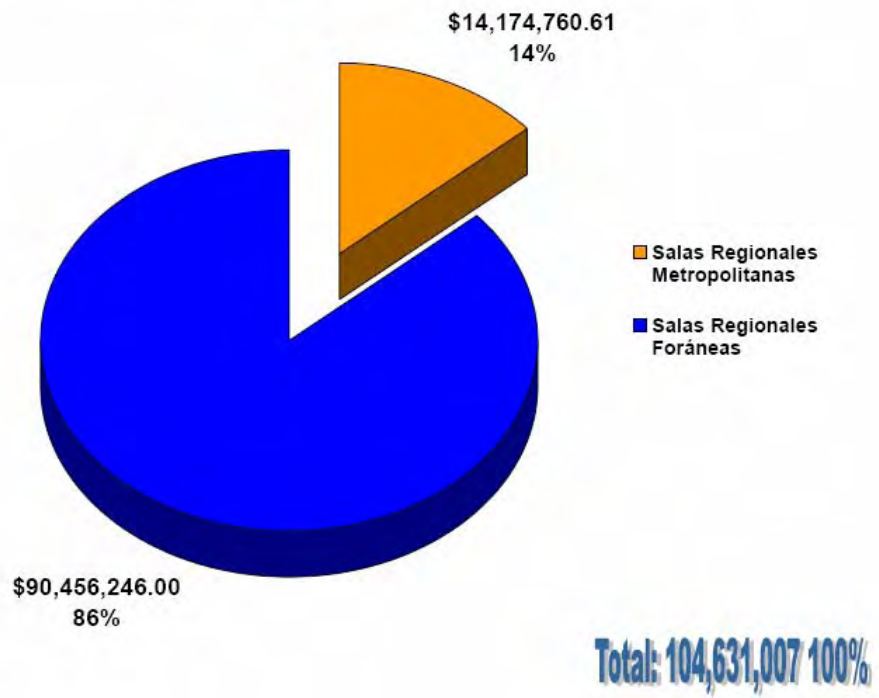
Cuantía de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos con Sentencia de Fondo, en el periodo Enero 2005-Octubre 2007



Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado en trámite al 31 de Octubre de 2007 en las Salas Regionales



Cuánta Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado en trámite al 31 de Octubre de 2007 en las Salas Regionales



ANEXO III

**ESTADÍSTICA DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y PLANEACIÓN JUDICIAL**

**Juicios de amparo indirecto y amparo directo en los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en toda la República contra la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Del 01 de enero de 2005 al 31 de diciembre 2008**

Listado de Amparos Indirectos

Órgano Jurisdiccional	Neun	Exp	Fecha ingreso	Fecha egreso	Actos Reclamados	Actos Reclamados Específicos	Ley reglamento o disposición de carácter general
Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	6351564	261/2008	09/04/2008	11/09/2008	Interlocutoria, Amparo contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	Interlocutoria de marzo 07/2008, dictada en el juicio ordinario civil 121/2005-A, por el que se declara parcialmente fundado el incidente de ejecución de sentencia; así como los inconstitucionales artículos 1°, 2° y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	3987535	1286/2005	21/11/2005	29/05/2006	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general		LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	4223597	189/2006	28/02/2006	14/07/2006	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general		LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	6615258	1348/2008	01/07/2008	NULL	Sin Valor	RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	
Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	5843163	1381/2007	05/10/2007	24/04/2008	Amparo contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general		LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	5954496	1514/2007	16/11/2007	21/11/2007	Amparo contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general		LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
Juzgado Segundo de Distrito en materia Civil en el estado de Jalisco	7152059	1300/2008	30/12/2008	NULL	Interlocutoria, Amparo contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	INTERLOCUTORIA QUE DECLARO PROCEDENTE ICOMPETENCIA POR DECLINATORIA; INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 4o. DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS	
Juzgado Cuarto de Distrito en materia Administrativa en el estado de Jalisco	5892293	1411/2007	24/10/2007	10/12/2007	Otro	SENTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL BAJO EL NUMERO DE JUICIO 16/2007 DE FECHA 26/09/2007, ASI COMO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO DE JALISCO
Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí	6372534	487/2008	16/04/2008	26/05/2008	Interlocutoria	RESOLUCION EN LA CUAL SE DETERMINO Q NO HA LUGAR A ACORDAR DE CONFORMIDAD EN EL SENTIDO DE INICIAR EL PROCEDIMEITNO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	
Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí	3917737	1281/2005	25/10/2005	26/10/2005	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	La aprobación y expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	
Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán	6603991	782/2008	26/06/2008	29/08/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Artículo 24	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6703963	853/2008	21/07/2008	27/10/2008	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6703988	854/2008	21/07/2008	07/08/2008	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICION DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6704012	855/2008	21/07/2008	23/10/2008	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6704031	856/2008	21/07/2008	27/10/2008	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6704048	857/2008	21/07/2008	NULL	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	

Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6704066	858/2008	21/07/2008	15/10/2008	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	
Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero	6704080	859/2008	21/07/2008	NULL	Sin Valor	NEGATIVA A LA PETICIÓN DE 24 DE MAYO DE 2008 Y FALTA DE EXPEDICIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703124	840/2008	21/07/2008	05/11/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703151	841/2008	21/07/2008	04/11/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO,
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703174	842/2008	21/07/2008	30/07/2008	Sin Valor	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703191	843/2008	21/07/2008	31/10/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703204	844/2008	21/07/2008	31/10/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6703217	845/2008	21/07/2008	05/11/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6706390	853/2008	22/07/2008	31/10/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6707405	855/2008	22/07/2008	31/07/2008	Contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION, APROBACION, PUBLICACION E INICIACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO
Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero	6721562	871/2008	29/07/2008	04/11/2008	Amparo contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general	FALTA DE EXPEDICION DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE GUERRERO

Listado de Amparos Directos

Órgano Jurisdiccional	Neun	Exp	Fecha ingreso	Fecha egreso	Actos Reclamados	Actos Reclamados Específicos	Ley reglamento o disposición de carácter general
Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	6117057	20/2008	21/01/2008	05/03/2008	Sentencia, resolución definitiva o Laudo	NO HA LUGAR A LA DECLARACION DEL DAÑO MORAL, NO HA LUGAR A LA INDEMNIZACION EN DINERO SOLICITADA A TITULO DE REPARACION DEL DAÑO	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO- --CODIGO FISCAL FE LA FEDERACION
Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	6746272	220/2008	08/08/2008	18/09/2008	Sentencia, resolución definitiva o Laudo	SENTENCIA QUE DECLARA QUE ES INFUNDADA LA ACCIÓN DE RECLAMACIÓN INTENTADA RESPECTO DE UNA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	

Nota aclaratoria: El reporte que aquí se presenta únicamente tiene carácter informativo, puede variar si los titulares de los órganos jurisdiccionales realizan correcciones o éstas se desprenden de las revisiones periódicas de captura.

Fuente: Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, datos al 22 de enero de 2008