

CAPÍTULO SEXTO

RESPONSABILIDAD DEL JUEZ MEXICANO COMO POSIBLE PARÁMETRO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ÁRBITRO

Como se ha mencionado, tanto la función del árbitro como su responsabilidad se comparan con la del juez. Dada estas obvias similitudes,²¹³ es conveniente, para la determinación de la responsabilidad del primero, analizar el régimen de responsabilidad del segundo para discernir si se pudiera usar como modelo para la responsabilidad del árbitro. El marco de responsabilidad del juez podría entonces adaptarse al árbitro. Este método se ha aplicado en otras jurisdicciones basándose en el sistema de responsabilidad del juez estatal para discernir la responsabilidad del árbitro, con objeto de aplicar la protección que recibe en su función el juez estatal al árbitro.

Como hemos aclarado arriba, el árbitro requiere de cierta protección para ejercer su encargo. Pero no puede quedar fuera de la ley e impune. Tomando en cuenta su situación *sui generis*, que es en parte contractual y en parte funcional, el árbitro tampoco puede considerarse una simple parte contractual sujeta ilimitadamente al régimen de responsabilidad establecido en las leyes civiles contractuales. La misma incertidumbre existe con el juez estatal. El ministro Valls Hernández establece que

La independencia de los jueces es un valor elevado a dogma en el Estado democrático de derecho como precondition para el descargo de la función jurisdiccional... Todo juez debe responder ante el pueblo por su actuación sea porque falta a su deber por dejarse tentar por la corrupción, o porque simplemente es un juez incompetente, incapaz de entender que al dejar en libertad a una persona que ha delinquido está conculcando el derecho de acceso a la justicia de la víctima, de su familia y de la sociedad en su conjunto.²¹⁴

²¹³ En lo siguiente, cuando se mencione al juez, se entenderá que incluya a jueces locales y federales, así como a los magistrados y ministros, salvo que se estipule algo diferente.

²¹⁴ Valls Hernández, Sergio A., *Las Leyes de Reforma. Su actualidad, La responsabilidad de los jueces (tercera parte)*, Ciudad de México, Organización Editorial Mexicana, 2011, p. 5, disponible en: <http://www.scdn.gob.mx/saladeprensa/Documents/Discursos%20de%20Ministros/MinistroVallsHernandez/18MAY11.pdf>.

Además, opina que los jueces gozan de inmunidad procesal penal e irresponsabilidad penal y civil. Sin embargo, en un texto similar que forma parte de una serie de textos sobre las Leyes de Reforma, esta vez presentado como artículo en la misma página web de la SCJN, justo este párrafo fue eliminado. Quizá esta parte del texto no resistió el escrutinio posterior. Además, destaca que las responsabilidades de tipo penal, civil y disciplinario son propias y exclusivas para los jueces de más alto rango en el Poder Judicial de la Federación.

En mi opinión, ni la Constitución ni los tratados internacionales ni las leyes y reglamentos federales y locales anteriormente citados establecen dicha inmunidad procesal penal e irresponsabilidad jurídica. Más aún, esto se ve contradicho por la simple regulación de la responsabilidad civil de los jueces en el Código de Procedimientos Civiles del D. F., así como en la decisión de la SCJN sobre demandas por responsabilidad civil basadas en hechos originados antes de la reforma de 2002, competencia del juez de lo civil. Este comentario se vio quizás inspirado en que, mediante las reformas, la responsabilidad civil del juez se vio reemplazada por la responsabilidad patrimonial del Estado. Pero sigue abierta la responsabilidad penal personal del juez y del servidor público, aunque con limitaciones y barreras.

La investigación del tema revela que en México el régimen legal que regula la responsabilidad del juez estatal no es muy extensa.²¹⁵ Asimismo, existe escasa doctrina y jurisprudencia sobre la responsabilidad del juzgador. A diferencia de la responsabilidad civil, la responsabilidad penal, administrativa y política encuentran una mayor regulación en la Constitución, en las leyes y en la doctrina, probablemente, dado que el juez, como órgano del Estado, sólo aplica de forma mecánica las leyes. El tema casi no ha surgido en el ejercicio diario, y al parecer es de poco interés para la judicatura. Los juzgadores no se ven confrontados frecuentemente con demandas de particulares por responsabilidad. En la práctica, el Estado más bien aplica, con base en denuncias, las sanciones administrativas y penales correspondientes, sin que se presenten demandas ante tribunales en contra de los jueces.

Se pueden distinguir cinco responsabilidades de los servidores públicos que encuentran su fundamento en el título cuarto “De las responsabilidades

²¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad de los jueces en el ordenamiento mexicano”, *Comunicaciones mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Caracas, 1982), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, pp. 59, 60 y 197, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/414/4.pdf>; Nava Rodríguez, María Angélica, “La responsabilidad del Estado en la función judicial-State Responsibility In The Judicial Role”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho, núm. 1 (1), pp. 143-160.

de los servidores públicos y patrimonial del Estado” (artículos 108 a 114) de la Constitución: penal, civil, administrativa, política y laboral. El Estado tiene el derecho de resarcirse del servidor público por la indemnización (civil) que debió pagar. Estas responsabilidades encuentran su fundamento en la Constitución, pero son reguladas detalladamente en leyes secundarias. Las responsabilidades penales y civiles se encuentran estipuladas en los códigos correspondientes. La responsabilidad política está regulada en la Constitución y en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La responsabilidad administrativa encuentra su regulación en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la responsabilidad laboral, en la Ley Federal del Trabajo. Según Valls Hernández, uno de los poderes más formidables del Estado es la potestad de privar a una persona de su libertad, y la delegación de tan formidable poder del pueblo hacia el juzgador debe ir acompañada necesariamente de una serie de garantías para su recto uso. El juez también puede causar gran injusticia a la víctima de un delito, a su familia y a la sociedad en su conjunto si le concede contrariamente a la ley la libertad al delincuente. Por ello, el Estado democrático conoce el concepto de rendición de cuentas de los jueces en tanto éstos ejercen el poder delegado por el pueblo de juzgar, y complementariamente como si se tratara de la otra cara de una moneda, la noción de la responsabilidad política y jurídica como asunción de consecuencias de los jueces por faltar a sus deberes.²¹⁶

Aclara Valls Hernández que el vocablo “responsabilidad”, en términos constitucionales, se asocia a la idea de asunción de consecuencias por las acciones u omisiones en el ejercicio del poder público, es decir, al impartir justicia. Respecto a la responsabilidad de los jueces, vale la pena destacar que se conocen dos tipos, *in iudicando* e *in procedendo*.²¹⁷

En México no existe legislación especial que regule la responsabilidad de los jueces, salvo una excepción en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y en los códigos estatales que le siguen. Más bien el legislador ha tratado de establecer en la Constitución y en las leyes reglamentarias un marco de responsabilidades para todos los servidores públicos.

²¹⁶ Valls Hernández, Sergio A., “Las responsabilidades de los jueces”, conferencia magistral dictada durante la ceremonia de inauguración del Congreso Nacional sobre el Consejo de la Judicatura Federal e Independencia, organizado por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, 18 de mayo de 2011, Cholula, Puebla, 2011, p. 2, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/Disursos%20de%20Ministros/MinistroVallsHernandez/18MAY11.pdf>.

²¹⁷ Tawil, Guido Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 53.

En un estudio de derecho comparado sobre la forma en que se exige responsabilidad a los jueces por sus actos, el destacado jurista italiano Mauro Cappelletti señalaba la diferencia entre el proceso de juicio político y el procedimiento judicial y disciplinario. Cappelletti valoró concretamente el *impeachment* estadounidense, que ha servido de inspiración al juicio político mexicano. Los juicios políticos, como la *Richteranklage*²¹⁸ en Alemania, explica Cappelletti, son infrecuentes, porque pueden minar seriamente la independencia del Poder Judicial como cuerpo. Pero no por infrecuentes —advierte— dejan de tener un enorme efecto admonitorio sobre la conducta de los jueces que presencian la forma en que uno de sus pares es retirado con deshonor del servicio público por incumplir su deber. Habitualmente la corrupción o negligencia inexcusable de los jueces se exige por la vía de la responsabilidad jurídica.

Un punto importante por resaltar del sistema mexicano es que la responsabilidad del servidor público descansa en un principio de autonomía. Es decir, para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades, y, por lo mismo, es susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.²¹⁹

El título cuarto de la Constitución, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”,²²⁰ en su artículo 108, define a los servidores públicos como:

...los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa

²¹⁸ Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, La Plata, Jus, 1988, pp. 48 y 49.

²¹⁹ RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 237/94, 23 de octubre de 1995. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, abril de 1996, tesis: P. LX/96, p. 128; SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada, 2a. LXVII/2008, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, XXVII, mayo de 2008, p. 235; SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). Tesis IV.1º.A.T.16 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Cuarto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, p. 799.

²²⁰ Denominación del título reformada, *DOF* del 28 de diciembre de 1982, 14 de junio de 2002.

del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Se excluye expresamente al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Pero los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros de los consejos de las judicaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.²²¹ La Constitución establece que las Constituciones de los estados deben definir el carácter de los servidores públicos estatales y municipales. La SCJN menciona al respecto que para efectos de las responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, se consideran servidores públicos, entre otros, a los funcionarios, empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, concepto que evidentemente abarca a todos los funcionarios a los que puede instaurarse juicio político, independientemente de su jerarquía, y del empleo, cargo o comisión que ocupen o hubieran ocupado.²²²

De lo anterior se desprende que los jueces federales y estatales son servidores públicos, porque desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Judicial, y que, por ende, se les aplican las estipulaciones constitucionales del título cuarto.

Respecto a la responsabilidad del juez, no interesa en este análisis la responsabilidad política,²²³ sino la que aplica por su función. Los árbitros no ejercen un encargo público con responsabilidad política a nombre del esta-

²²¹ Párrafo reformado, *DOF* del 31 de diciembre de 1994. Fe de erratas, *DOF* del 3 de enero de 1995.

²²² Tesis: 2a. LXXIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 166791, 24 de 376, Segunda Sala, t. XXX, julio de 2009, p. 470, Tesis Aislada (Administrativa) [TA]; SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA.

²²³ Para mayor detalle, véase Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, “Responsabilidad de los servidores públicos. Estudio teórico doctrinal. Antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura”, México, Subdirección de Política Interior, SPI-ISS-07-07, abril de 2007, Centro de Documentación,

do. Asimismo, no se analizará la responsabilidad laboral del juez, porque el árbitro no es un trabajador en el sentido del artículo 8o. de la Ley Federal del Trabajo, y no existe una relación laboral entre el árbitro y las partes en el sentido del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo. Por ende, interesa más la responsabilidad civil y administrativa que pudiera tener el juez de acuerdo con las leyes mexicanas. Así, en lo sucesivo revisaremos (*i*) el régimen de responsabilidades civil y administrativo del servidor público mexicano para después (*ii*) analizar la aplicación de ese régimen a los árbitros.

I. RESPONSABILIDAD CIVIL DEL SERVIDOR PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Dada la similitud entre la figura del árbitro y del juez, se analizará en lo siguiente si los principios de responsabilidad civil, administrativa y penal del juez en lo particular y del administrador público en lo general pudieran aplicarse de forma análoga al árbitro. De ser así, la responsabilidad del árbitro encontraría una regulación aplicable en el derecho mexicano. De no poder aplicarse esta regulación al árbitro, seguiríamos con el análisis la aplicabilidad de otras regulaciones y principios existentes.

La responsabilidad civil es la obligación que puede corresponder a una persona para reparar el daño cometido a otra por sus hechos o los hechos de personas o cosas que dependen de ella.²²⁴ La responsabilidad civil del servidor público, es decir, del juez, se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada.²²⁵ Los elementos generales de la responsabilidad civil son la comisión de

Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2007, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>.

²²⁴ Savatier, René, *Traité de la responsabilité civile en droit français civil, administratif, professionnel, procédural*, deuxième édition, t. I, Paris, 1951, p. 1; citado en Márquez Gómez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 302.

²²⁵ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos y la supletoriedad procesal, diferenciar es conveniente”, participación de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Auditorio de la misma Secretaría, el 21 de mayo de 2002, México, 2002, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>.

un daño, la culpa y la relación causal entre el hecho y el daño.²²⁶ El derecho mexicano no incluye como elemento adicional la imputabilidad o el elemento correctivo de la finalidad de protección de la norma²²⁷ como lo hace el derecho alemán. Si no existe un daño, incluyendo el perjuicio, es decir, la privación de una ganancia lícita, no existe responsabilidad civil.²²⁸ Un servidor público, y por ende un juez, incurre en responsabilidad civil al producir un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad civil se refiere a la obligación personal del juez de componer el daño y perjuicio provocado a las partes de un juicio o a terceros por su actuación.²²⁹

Antes de las reformas constitucionales de 2002, en las que se implementó un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado federal por sus servidores públicos, la SCJN estableció que se aplicaba el artículo 1910²³⁰ del Código Civil Federal sin que los servidores actuaran con la intención de dañar. Es decir, era suficiente para causar la responsabilidad civil, que el servidor público hubiera causado un daño ilícito, no amparado por la Constitución o las leyes. Por ende, la responsabilidad establecida en el artículo 1910 del Código Civil Federal es objetiva.²³¹ La responsabilidad del Estado era subsidiaria a la del servidor público, por lo que en primer lugar era necesario demandar personalmente al juez, para luego, una vez establecido el acto ilícito, el daño, su cuantía, la causalidad y la insolvencia del juez, demandar al Estado el resarcimiento del daño.²³²

El 14 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por virtud del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 2004. En la exposición de motivos de la reforma

²²⁶ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil III. Teoría general de las obligaciones*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 298.

²²⁷ Lange, Hermann y Schiemann, Gottfried, *Schadensersatz, Handbuch des Schuldrechts*, 3a. ed., Tübingen, 2003, pp. 101 y ss.

²²⁸ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, p. 298.

²²⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, *cit.*, pp. 59, 60 y 197.

²³⁰ Artículo 1910 del Código Civil federal: “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”.

²³¹ Tesis: 240383, 2 de 17, *Semanario Judicial de la Federación*, Septima Época, Tercera Sala, vol. 175-180, Cuarta Parte, p. 141, Tesis Aislada (Civil) [TA]; Amparo directo 7078/82, RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PROVENIENTE DE ACTOS ILICITOS. LA FALTA DE INTENCIÓN DE CAUSAR DAÑOS NO DEMUESTRA LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR LOS CAUSADOS.

²³² Tesis: 339937, 5 de 17, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tercera Sala, t. CXXV, p. 1211, Tesis Aislada (Civil), Amparo civil directo 2893/53.

constitucional se hace alusión a que es obsoleto el régimen de responsabilidad subsidiaria del Estado —prevista en el antiguo artículo 1928 del Código Civil Federal— respecto de los daños causados por sus funcionarios, y que por ello era necesario que dicha responsabilidad ahora fuera objetiva y directa contra el Estado. Además, el artículo 94, párrafo quinto, de la Constitución, establece que la competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia 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. Por tanto, el régimen civil sobre responsabilidad subsidiaria previsto en los códigos civiles Federal y para el Distrito Federal, en virtud de esa reforma, quedó materialmente abrogado. En cambio, el régimen creado en la reforma constitucional sobre responsabilidad objetiva y directa prevaleció desde entonces, y sólo faltaba que se legislaran las leyes federales y locales anunciadas en la adición a la carta magna en torno a la competencia de las autoridades administrativas que conocieran de la acción correspondiente y las formalidades del procedimiento administrativo.

El 31 de diciembre de 2004 se publicó el decreto que creó la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal, reforma que entró en vigor el 10. de enero de 2005. Por otro lado, el 21 de octubre de 2008, en cumplimiento a la reforma constitucional, se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que entró en vigor el 1 de enero de 2009, decreto en el que también fue modificado el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños causados por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. En las referidas leyes secundarias de responsabilidad patrimonial del Estado y del Distrito Federal, el legislador implementó las formalidades del procedimiento en materia administrativa, y desde su entrada en vigor el gobernado quedó en aptitud de hacer valer el nuevo derecho sustantivo a obtener la responsabilidad patrimonial del Estado, ya sea a cargo de la Federación o del Distrito Federal.²³³

²³³ Tesis: I.5o.C.7 C (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, 2002490, 5 de 375, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, libro XVI, enero de 2013, p. 2027, Tesis Aislada (Civil) [TA]; DAÑO MORAL. SI LOS HECHOS EN QUE SE APOYA LA DEMANDA OCURRIERON ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL DISTRITO FEDERAL, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO CORRESPONDE A UN JUEZ DE LO CIVIL. Quinto Tribunal Colegiado En Materia Civil del Primer Circuito, Amparo directo 748/2011, 10 de febrero de 2012, unanimidad de votos, ponente: Fernando Rangel Ramírez, secretario: Martín Sánchez y Romero.

El artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal establece ahora la responsabilidad objetiva y directa, en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado “en la prestación de los servicios públicos, entre los cuales destaca por su repercusión en la paz social, el ejercicio de la función jurisdiccional”.²³⁴ Pero si los hechos en que se apoya una demanda por daños causados por un servidor público ocurrieron antes de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Patrimonial local, la competencia para conocer del asunto corresponde a un juez de lo civil.²³⁵

En relación con esta modificación, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estableció que el régimen de responsabilidad patrimonial en el Distrito Federal es, a la luz del artículo 113 constitucional, y aplicando el principio de jerarquía, de carácter objetivo y directo.²³⁶

Asimismo, establece el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que de acuerdo con el sistema de responsabilidad extra-contractual que está regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, este sistema de responsabilidad revela una tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado, que actúa a través de servidores públicos, a fin de que solamente entable su reclamación contra aquél, sin perjuicio de señalar a los segundos que tengan intervención en la actividad administrativa irregular, aunque no como codemandados, dado que los sujetos pasivos de la acción de responsabilidad patrimonial son los entes públicos federales.²³⁷

Salvo en los artículos 728 a 737 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (CPCDF), aplicable sólo a los jueces en el D. F., y en los ordenamientos estatales que le siguen, no se encuentran disposiciones legales en México que regulen explícitamente la responsabilidad civil (y penal) de los jueces a nivel local.²³⁸ De acuerdo con estas disposiciones, los jueces y magistrados pueden incurrir en responsabilidad civil cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inex-

²³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, *cit.*, pp. 59, 60 y 197.

²³⁵ Tesis: I.5o.C.7 C (10a.), *op. cit.*, libro XVI, enero de 2013, t. 3, p. 2027.

²³⁶ Tesis Aislada, I.4o.C.144 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tribunales colegiados de circuito, XXVIII, septiembre 2008, p. 1363.

²³⁷ Tesis Aislada, I.3o.C.548 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tribunales colegiados de circuito, XXIII, mayo 2006, p. 1865. Responsabilidad civil de los servidores públicos y del Estado. Debe ejercerse en contra de ambos la demanda respectiva (legislación del Distrito Federal). Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

²³⁸ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Síntesis del derecho procesal (civil, mercantil y penal)*, en *Derecho procesal mexicano*, vol. II, 1977, pp. 349-357, citado en Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, *cit.*, pp. 59, 61 y 197.

cusables.²³⁹ Solamente la parte perjudicada podrá exigir mediante juicio ordinario el resarcimiento del daño,²⁴⁰ y ante el inmediato superior del juez o magistrado que hubiera incurrido en la responsabilidad.²⁴¹ Sin embargo, el código impone una serie de requisitos y restricciones que hacen improbable que una parte perjudicada de un juicio opte por esta vía. En este sentido, no podrá promoverse la demanda de responsabilidad civil sino hasta que quede determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causado el agravio.²⁴² Así, el agraviado deberá esperar, quizás años, hasta que pueda demandar al juez que le causó un daño, y luego otro tiempo más hasta que se defina mediante sentencia en juicio ordinario sobre su demanda contra el juez. Finalmente, persiste el problema de la ejecución en el patrimonio privado del juez, que quizás es inexistente o insuficiente.²⁴³ Deberá igualmente sufrir el agravio y las consecuencias económicas hasta que exista una sentencia o auto firme. Lo anterior es inaceptable. El legislador local debería modificar las disposiciones para mejorar el sistema de responsabilidad civil directa y personal del juez en el D. F. Las salas del Tribunal Superior del D. F. son las únicas que conocerán las demandas de responsabilidad civil presentadas contra los jueces, y no habrá recurso contra estas sentencias.²⁴⁴ La demanda de responsabilidad prescribe después de un año contado a partir de la sentencia o auto firme.²⁴⁵ Para agravar la situación, el Código de Procedimientos Civiles del D. F. requiere que el ofendido haya utilizado en tiempo y forma los recursos legales ordinarios contra la sentencia, auto o resolución en que se suponga causado el agravio.²⁴⁶

En caso de que la sentencia absuelva al juez, el agraviado deberá cargar con las costas.²⁴⁷ Pero en todo caso este procedimiento no alterará la sentencia firme que haya recaído en el pleito en que se hubiera ocasionado el agra-

²³⁹ Artículo 728.

²⁴⁰ Fix-Zamudio aclara correctamente que no se trata de un recurso, como lo llama erróneamente el Código, sino de un juicio ordinario con todas sus consecuencias procesales; Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, cit., pp. 59, 62 y 197.

²⁴¹ Artículo 728.

²⁴² Artículo 729.

²⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, cit., pp. 59, 62 y 197.

²⁴⁴ Artículo 731.

²⁴⁵ Artículo 733.

²⁴⁶ Artículo 734.

²⁴⁷ Artículo 736.

vio.²⁴⁸ A nivel federal no existe regulación similar. Para los jueces federales únicamente existen disposiciones administrativas y penales.²⁴⁹

Desde 2002, la responsabilidad patrimonial del Estado sustituye a la responsabilidad personal del servidor público y del juez. La intención es proteger al juez contra acciones malintencionadas de las partes involucradas y el planteamiento de cierto nivel de tranquilidad para la impartición de justicia. Al mismo tiempo, se proporciona a la víctima de agravios judiciales la seguridad de que el Estado compensará los daños. Así, la víctima no tendrá que depender de la solvencia económica del juez en el caso particular.²⁵⁰ Según Cappelletti, en muchos países existe además la posibilidad de, una vez compensado el daño a la víctima, demandar del funcionario que causó el daño el reembolso de la indemnización.²⁵¹ En su análisis publicado antes de la reforma constitucional de principios de los ochenta, que incluyó cierto régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, Fix-Zamudio establece que no existía una regulación expresa de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano,²⁵² y veía el fundamento jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado en el antiguo artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, que establecía la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por sus funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones.²⁵³

En la reforma de junio de 2002, se estableció en el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución, que la “responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de la 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”.²⁵⁴ La SCJN define la responsabilidad del Estado en México como una institución prevista para indemnizar a los particulares cuando aquél actúa administrativamente de forma irregular, con la limitante de que el derecho a obtener la indemnización debe surgir

²⁴⁸ Artículo 737.

²⁴⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, *cit.*, pp. 59, 62 y 197.

²⁵⁰ Carrara, Francesco, *Programa de derecho criminal*, vol. I, Bogotá, Temis, 1986, p. 81.

²⁵¹ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, p.127.

²⁵² Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, *cit.*, pp. 59, 60 y 197.

²⁵³ *Idem*; Valls Hernández, Sergio A., *Las responsabilidades...*, *cit.*, p. 1.

²⁵⁴ Castro Estrada, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky, Isaac Augusto (h); López Olvera, Miguel Alejandro y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 547.

a partir de una actuación pública del Estado, o bien en sus relaciones de derecho público.²⁵⁵

A nivel federal, el 31 de diciembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que reglamenta el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 2005. Esa 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. 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. Según el artículo 2o., son sujetos los entes públicos federales. Estos son 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 otra unidad pública de carácter federal. La ley hace especial referencia al cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto al pago de indemnizaciones. Según el artículo 4o., 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. Resulta importante mencionar que de acuerdo con el artículo 22 el reclamante que considere lesionado su patrimonio deberá probar la responsabilidad del Estado. Al Estado corresponderá probar 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 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

²⁵⁵ Tesis: 2a./J. 143/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, p. 1142, XXXIII, enero de 2011, 163017.

su acaecimiento, o bien la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.²⁵⁶

La reclamación de daños prescribirá, de acuerdo con el artículo 25, después de un año, plazo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubieran cesado sus efectos lesivos, si fueran de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

La Ley permite al Estado, en su artículo 31, repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. Finalmente, el artículo 32 establece que el Estado podrá instruir igual procedimiento a los servidores públicos cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas o infracciones administrativas graves.

Resulta importante señalar la falta de requisitos subjetivos, como culpa, dolo o negligencia para encausar la responsabilidad del Estado. Basta con la simple realización del hecho dañoso por el servidor público imputable al Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma la característica directa y objetiva de la responsabilidad. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular “con motivo de su actividad administrativa irregular”, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.²⁵⁷

²⁵⁶ Tesis Aislada, I.3o.C.604 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tribunales colegiados de circuito, XXV, marzo de 2007, p. 1777. RESPONSABILIDAD CIVIL. FORMA DE DETERMINAR LA DE LOS ENCARGADOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DERIVADA DE LA EXPEDICIÓN DE UN CERTIFICADO DE GRAVÁMENES. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 758/2006, Enriqueta Solórzano Robles, 11 de enero de 2007, Unanimidad de votos, ponente: Neófito López Ramos, secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

²⁵⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 719, t. XXVII, junio de 2008.

La responsabilidad es directa, porque el particular podrá demandar directamente al Estado sin necesidad de demandar primero al servidor público que causó el daño sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor. La responsabilidad objetiva es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.²⁵⁸

La SCJN concluye que existen dos tipos de daños que pueden sufrir los particulares:

1. El ocasionado por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.

2. El causado por la actividad irregular del Estado, que se entiende como responsabilidad objetiva y directa.

De acuerdo con la SCJN, cuando el artículo 113 de la Constitución federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular “con motivo de su actividad administrativa irregular”, se está refiriendo al segundo caso, y se centra en aquellos actos del Estado realizados sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

El objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado es reparar los daños producidos e indemnizar al agraviado que ha resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa. Se le compensa económicamente restaurando la integridad del patrimonio afectado y el agraviado no tenga obligación jurídica de soportarlos. La SCJN establece que para actualizarse la responsabilidad patrimonial del Estado es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:²⁵⁹

²⁵⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, emitida por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 722, t. XXVII, junio de 2008; Márquez Gómez, Daniel, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 43, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 35.

²⁵⁹ Sentencia del 7 de febrero de 2008, dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del propio Órgano Legislativo y del Jefe de Gobierno de la entidad; México, Distrito Federal; Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de

1. La existencia de un daño tal como se define en el artículo 2108 del Código Civil Federal, es decir, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. El daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

2. Debe ser imputable a la administración pública y haberse causado por su actividad administrativa irregular.

3. Debe existir un nexo causal, es decir, la causa del daño debe ser la actividad irregular de la administración pública.

La SCJN opina que, aunque la legislación constitucional no lo prevea, los órdenes jurídicos parciales puedan incluir daños causados por la acción regular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de sus servidores públicos.²⁶⁰ Esto, con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Lo anterior lo fundan en el criterio de la Suprema Corte, de que los derechos establecidos en la Constitución en favor de los particulares son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario en su reglamentación.²⁶¹

Mientras la inclusión de la reparación del daño en caso de actuación regular del Estado podría considerarse aceptable, porque abre el espectro de indemnización al particular, el incorporar en la reglamentación secundaria elementos subjetivos como el dolo y la culpa como requisitos para la demanda de indemnización contra el Estado sería restringir y no ampliar la norma constitucional. Al establecer un contenido sustantivo en la forma de un derecho constitucional, es claro que el segundo párrafo del artículo 113 no establece división competencial dentro de sus ámbitos posibles, y, por tanto, debe concluirse que la responsabilidad patrimonial del Estado constitucionalmente no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio; por ejemplo, civil o administrativo, ni tampoco un ámbito espa-

Justicia de la Nación, correspondiente al 7 de febrero de 2008; publicado el 18 de abril de 2008 en el *Diario Oficial* (primera sección), pp. 43 y 87.

²⁶⁰ Tesis 1a. LIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 167386, 26 de 376, Primera Sala, t. XXIX, abril de 2009, p. 590, Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa) [TA]; RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO.

²⁶¹ Tesis aislada 2a. CXXXIX/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 446, t. XVI, noviembre de 2002, del Amparo en revisión 123/2002.

cial específico, tal como la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.²⁶²

Fix-Zamudio opinaba, antes de la reforma constitucional de 1982 y de 2002, que instauró la responsabilidad directa y objetiva del Estado, que no debía imponérsele al ciudadano perjudicado la carga de la prueba sobre el dolo o la negligencia del juez.²⁶³ Esto representaría un requisito subjetivo cuya prueba podría resultar difícil. Con esta crítica, Fix-Zamudio estuvo en línea con el legislador. Los criterios modernos establecen responsabilidad directa y objetiva del Estado sin necesidad de daños intencionales. Lo anterior se plasmó en el actual artículo 1927, segunda frase, del Código Civil del Distrito Federal.

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Los principios de la responsabilidad administrativa o disciplinaria de los jueces están regulados en los artículos 108 a 114 de la Constitución en el título cuarto, titulado “De las responsabilidades de los servidores públicos”. La responsabilidad administrativa sanciona actos y omisiones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.²⁶⁴ La SCJN estableció en jurisprudencia respecto a la reelección de magistrados, que en caso de haber demostrado que durante el desempeño de su cargo lo realizaron con honorabilidad, excelencia, honestidad y diligencia, puedan ser ratificados. Esto se traduce en una garantía que opera a favor de la sociedad, pues ésta tiene derecho a contar con magistrados capaces e idóneos que cumplan con la garantía constitucional de acceso a la justicia de los gobernados. El juzgador debió haber actuado permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable.²⁶⁵

²⁶² Góngora Pimentel, Genaro David, “¿Qué pasa cuando un juez se equivoca?”, *La Silla Rota*, 18 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.lasillarota.com/component/k2/item/18489-%C2%BFqu%C3%A9-pasa-cuando-un-juez-se-equivoca> (fecha de consulta: 6 de julio de 2013).

²⁶³ Fix-Zamudio, Héctor, *La responsabilidad...*, cit., pp. 59, 61 y 197.

²⁶⁴ Espino Ledesma, Bertha del Rosario, “La responsabilidad del Estado y de los servidores públicos”, revista electrónica *Ex Lege* (Facultad de Derecho de la Universidad de la Salle Bajío), núm. 8 (s.f.) disponible en: http://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/derecho/numero_%208/docentes_bertha_espino.html.

²⁶⁵ Tesis P/J. 21/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 175897, 1 de 1, pleno, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1447, Jurisprudencia (constitucional) [J].

El artículo 108 constitucional considera a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, es decir, a los jueces, como servidores públicos que están sujetos a las regulaciones del título cuarto. De acuerdo con el artículo 109, la Constitución faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados a emitir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad. La fracción tercera de este artículo establece 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. También regula el principio de autonomía de los procedimientos en materia de responsabilidad, y el principio *ne bis in idem*.²⁶⁶ El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece una serie de sanciones por falta administrativa, que van desde la amonestación hasta la inhabilitación. También procede la imposición de sanciones económicas cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios. Cuando los actos u omisiones sean graves, la prescripción no podrá ser inferior a tres años.

Esto nos lleva a determinar qué institución está a cargo de sancionar a los jueces. El artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución, establece que 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. Este órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación es competente para disciplinar y responsabilizar a jueces, magistrados y demás personal jurisdiccional. El Consejo está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia puede solicitar al Consejo la expedición de los acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Suprema Corte también podrá revisar y revocar los acuerdos que el Consejo apruebe. Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, no procede juicio ni recurso alguno contra ellas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

De acuerdo con el artículo 81, fracciones XII y XXXVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo puede resolver las

²⁶⁶ Márquez Gómez, Daniel, *El régimen..., cit.*, p. 610.

quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Se trata de un órgano disciplinario.²⁶⁷

Los órganos facultados para aplicar la ley son, entre otros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.²⁶⁸ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su artículo 4o. señala que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República.²⁶⁹ El artículo 7o. establece que será responsabilidad de los servidores públicos ajustarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisiones, a las obligaciones previstas en la misma, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El artículo 8o. regula las obligaciones del servidor público, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a sanciones. En el caso específico de los jueces y magistrados federales aplican las obligaciones establecidas en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Según Márquez, la facultad contenida en el artículo 11, de delegar la facultad de establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a las instituciones como la Suprema Corte, forma parte del marco de división de competencias establecido en el artículo 94, párrafos quinto y séptimo, de la Constitución.²⁷⁰ De acuerdo con el artículo 13, se podrán imponer sanciones, como la amonestación pública o privada, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días y no mayor a un año, la destitución del puesto, sanciones económicas, y la inhabilitación temporal, tipificando ciertas infracciones como graves. El artículo 16 permite a las autoridades administrativas el embargo precautorio de bienes de los presuntos responsables cuando desaparezcan o exista riesgo inminente de que los oculten, enajenen o dilapidén.²⁷¹

Márquez critica que se vulnera el principio de presunción de inocencia al establecer la figura de la confesión ficta, con la que se sanciona al ser-

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 612.

²⁶⁸ Artículo 3o., fracciones II y X de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁶⁹ Espino Ledesma, Bertha del Rosario, *op. cit.*

²⁷⁰ Márquez Gómez, Daniel, *El régimen..., cit.*, pp. 616 y 617.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 619.

vidor público que deja de comparecer sin justa causa, y se abre la puerta a la impunidad y al abuso de poder. Esta crítica resulta incorrecta, porque el mismo principio rige el derecho procesal civil, que no constituye un atropello en contra de las garantías constitucionales. La confesión ficta del artículo 322 del Código de Procedimientos Civiles del D. F. establece que el que deba absolver posiciones será declarado confeso cuando se abstenga sin justa causa de comparecer cuando fue citado para hacerlo. Este principio es normal, conocido y ampliamente aplicado en el derecho civil y administrativo procesal.

Finalmente, las decisiones tomadas de acuerdo con esta ley podrán ser impugnadas de acuerdo con los artículos 25 a 29. Los servidores públicos podrán interponer el recurso de revocación o impugnar las decisiones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el mismo tribunal. Casos de infracciones no graves prescribirán en tres años y graves en cinco años.²⁷²

Es importante mencionar que no es necesario para concretizar la responsabilidad administrativa que el servidor público haya obtenido un beneficio personal o causado un daño. Por un lado, este elemento no forma parte de los requisitos mencionados en el artículo 109, fracción III, constitucional. Por el otro lado de la interpretación teleológica de la norma resulta que el objeto es proteger los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y la actuación administrativa correcta del servidor público. Si se requiriera también un daño o beneficio personal, el Estado se vería imposibilitado de sancionar conductas negativas por falta de estos elementos.

III. CONCLUSIONES

En resumen, se puede decir que la responsabilidad de los servidores públicos está regulada de forma muy diversa y tiene su fuente en los artículos 108 a 114 de la Constitución. Por ende, el servidor público podrá ser sancionado de varias formas y con consecuencias diversas.

En la parte civil, el servidor público y, por ende, el juez, está ahora protegido contra demandas personales por el esquema de responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado. Para ello, sólo se requiere que el

²⁷² Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

servidor público cause un daño o perjuicio al ciudadano por su actividad administrativa irregular; por esto último se entiende 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. Desde las reformas de 2002 ya no es necesario demandar primero por la vía civil al servidor público con base en el artículo 1910 del Código Civil Federal, y luego, si éste no cuenta con la solvencia económica, demandar subsidiariamente al Estado. Ya no se requiere comprobar que los servidores hayan actuado con la intención de dañar (ilícitamente). El ciudadano perjudicado debe comprobar únicamente la actuación irregular, el daño y el nexo causal entre ambos. El Estado deberá verificar que la actuación administrativa no fue irregular, que fue el perjudicado quien causó total o parcialmente el daño o que fue causado por fuerza mayor. Pero tampoco antes de la reforma el ciudadano perjudicado tenía que probar dolo, culpa o negligencia en la actuación del servidor público al demandarlo personalmente, de acuerdo con el artículo 1910 del Código Civil del Distrito Federal. Únicamente se requería un daño, una actuación ilícita y un nexo causal entre ambos. La falta de elementos subjetivos se basa en el artículo 1910, que plasma el principio de responsabilidad delictual o extracontractual. Por ejemplo, por el simple hecho de actuar de forma ilícita se concretiza la responsabilidad por daños y perjuicios que se derivan de ese acto. La falta de intención no impide que un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que ocasione en el desempeño de sus funciones cuando los mismos sean ilícitos. Los actos son ilícitos cuando no se ajustan a la Constitución y a las leyes aplicables. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada deben ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Sin embargo, sigue vigente cierta legislación especial para el caso de los jueces del Distrito Federal. Los artículos 728 a 737 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal establecen que se puede demandar a los jueces por daños que ellos causaron en el desempeño de sus funciones, en caso de infringir la ley, por negligencia o ignorancia inexcusables.

Sólo la instancia de la parte perjudicada podrá exigir el resarcimiento del daño en juicio ordinario y ante el inmediato superior del juez. Resulta interesante que el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal incluya un elemento subjetivo. Además, impone una serie de prerrequisitos que hacen casi imposible una demanda. Por ejemplo, la demanda no podrá promoverse sino hasta que quede determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causado el agravio y que el agraviado haya

utilizado a su tiempo los recursos legales ordinarios contra la sentencia, auto o resolución. El Código advierte que la demanda debe estar acompañada de documentos certificados. Cuando la sentencia absuelve al juez, el agraviado deberá cargar las costas. Pero en todo caso este procedimiento no alterará la sentencia firme que haya recaído en el pleito que hubiera ocasionado el agravio.

Los principios de responsabilidad administrativa o disciplinaria de los jueces están regulados en los artículos 108 a 114 de la Constitución. La responsabilidad administrativa sanciona actos y omisiones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los servidores públicos deben demostrar en sus actuaciones diligencia, profesionalismo y honestidad. Las posibles sanciones administrativas pueden ser la suspensión, la destitución, e incluso la inhabilitación, así como las sanciones económicas. Éstas se fijarán de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. No podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Según el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución, el Consejo de la Judicatura Federal estará a cargo de vigilar la actuación de los jueces. De acuerdo con el artículo 81, fracciones XII y XXXVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo puede resolver las quejas administrativas, así como sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Se trata de un órgano disciplinario. El artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los deberes de los jueces, entre los cuales destacan evitar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar, impedir que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan, no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo, emitir opinión pública sobre un asunto de su conocimiento.