

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL PODER JUDICIAL*

Carlos GARCÍA MICHAUS

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Consejo de la Judicatura Federal*. III. *Inclusión de la acción civil de reparación del daño, dentro de las sanciones de trámite administrativo*. IV. *Frecuentes supuestos en los cuales los juzgadores incurren en responsabilidad civil*. V. *Origen del recurso de responsabilidad en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855*. VI. *Derecho comparado en relación con la acción civil de reparación del daño*. VII. *Bibliografía*.

I. ANTECEDENTES

Para el presente asunto basta mencionar que desde la Constitución de Cádiz de 1812 y el Acta Constitutiva del 4 de octubre de 1824 hasta nuestra actual Constitución política, se ha tenido la preocupación legal de sancionar a los funcionarios públicos que no cumplan con las normas de la misma.

Es hasta el 31 diciembre 1994 que se reforma el artículo 94 constitucional y se establece que el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito; y en un Consejo de la Judicatura Federal.

A este último organismo se le otorgan numerosas funciones que para el objeto del presente trabajo bastará mencionar que éste funciona en pleno y en comisiones.

Describir sus atribuciones, origen e influencias legislativas, las difiero al excelente trabajo de Fix-Zamudio y Fix Fierro denominado “El Consejo de la Judicatura”, editado por la UNAM en 1996, en *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*.¹ Ahora sólo se pretende destacar una vieja y constante aspiración del foro que pueda penetrar la sentencia de Molière que a mediados del siglo XVII quedó expresada fatídicamente en “Los jueces ayudan a los jueces”, hay esperanza de que por fin se cumplan los dictados de nuestras Constituciones a las que antes se ha aludido, de que se hagan realidad las “Responsabilidades a los Servidores Públicos”.

Se han dividido estas responsabilidades en penales, políticas administrativas y civiles. Lo que ha presenciado el pueblo mexicano a través de su

* Ponencia.

¹ *Op. cit.*, Fix-Zamudio y Fix Fierro.

historia es que, algunas veces se ha encarcelado a los jueces —muy pocas—, siempre se les ha cesado en sus cargos; y ha resultado utópica la responsabilidad política ya que no tiene factibilidad, y no se conoce un sólo asunto de responsabilidad civil que se haya exigido a un juez por deficiente administración de justicia.²

II. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Su integración señalada por el artículo 100 constitucional es de siete personas; uno de ellos será siempre el presidente de la Suprema Corte de Justicia; tres miembros más pertenecientes a la judicatura que se distribuyen en un magistrado de los tribunales colegiados, otro, de los unitarios y un juez de distrito; dos consejeros más designados por el Senado y un último nombrados por el presidente de la República; en esta integración mixta se aprecia predominan los que desempeñan por oficio la judicatura.

La compleja actuación de este Consejo se realiza por medio de comisiones que por ahora son:

1. Comisión de Administración;
2. Comisión de la Carrera Judicial;
3. Comisión de Disciplina;
4. Comisión de Estudio para la creación de nuevos tribunales colegiados, unitarios y jueces de distrito y adscripción a los mismos de titulares;
5. Comisión de Vigilancia.

Debido a lo numeroso del personal y a su creciente aumento, es creíble que en el futuro se designen nuevas comisiones.

Para los efectos de éste trabajo sólo me ocuparé de la Comisión de Disciplina, la cual fundamentalmente se guiará por las normas de sanción que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que la regula de la siguiente manera: *a)* amonestación, verbal o escrita, pública o privada; *b)* suspensión temporal; *c)* cese; *d)* inhabilitación para empleo público; *e)* multa.

La Comisión de Disciplina aún no tiene normas que regulen su actuación y, de conformidad con los artículos 109 a 113 constitucionales, la pauta señalada es la que se ha dejado indicada en la LFRSP.

Debe hacerse especial mención de que el artículo 111 constitucional contempla la posibilidad de la “acción civil” contra cualquier servidor públi-

2 Domínguez del Río, Alfredo, *La administración de justicia en México*, México, Ed. Impulso Procesal, 1973; de muy importante, consulta el libro *Evolución del derecho mexicano*, México, Ed. Jus, 1943, t. II, pp. 115 a 145. Este distinguido abogado se expresa: “Debe meditar sobre la conveniencia de exigir de magistrados y jueces una caución que garantice el resultado de su actuación por perjuicios estimables en dinero que ella pudiera causar a las partes en litigio”, p. 139.

co, dentro de los cuales obviamente se incluyen a todos los que prestan sus servicios al Poder Judicial de la Federación.

Cuando se presenta una “queja” en contra de un funcionario judicial es difícil demostrar palmariamente el agravio expuesto, pero el contexto de las actuaciones judiciales del proceso en el que se suscita la “queja” puede valer como motivo de “racionalidad” para comprender la dificultad del justiciable de probar su afirmación, y es aquí en donde el Consejo de la Judicatura tiene la posibilidad y el deber de aplicar el principio general de derecho, de la “racionalidad”, que casi siempre se desoye por los juzgadores.

El tratamiento de las “quejas” resulta lastimoso, ya que con una prurito de imparcialidad siempre “transcriben” lo que el justiciable afirmó; esto no sirve, ya que basta referir que la “queja” es la que se tramita para que hagan las consideraciones legales por las cuales no se acreditó, y es aquí en donde esos nuevos funcionarios deben tener la necesaria imparcialidad, no de favorecer al juez o magistrado concreto a quien se le imputa una indebida conducta, sino que se considere un actuar objetivo desligado de que se trata de un miembro más de su judicatura, ahora objetado en su conducta; la mayor parte de las “quejas” son deficientemente planteadas en su contorno jurídico, pero atendiendo al principio de “racionalidad” mencionado, deben los miembros del Consejo de la Judicatura atender los elementos extrajurídicos que roden los motivos de la “queja” para así resolver en justicia.

En este segundo apartado que corresponde a la actividad del Consejo de la Judicatura, es donde se aprecia o debe hacerse, el hondo concepto vertido por Molière que ya quedó expresado de que “Los jueces ayudan a los jueces” tomando en consideración que el “espíritu de grupo”,³ que con su habitual atingencia menciona el doctor Alcalá-Zamora cuando se refiere al trámite de la recusación de un funcionario judicial.

En la judicatura mexicana se ha formado un concepto de preeminencia e infalibilidad, difícil de combatir, máxime que la práctica judicial se circunscribe a transcribir las resoluciones de los tribunales federales, acotando éstos previamente a su transcripción; como si de esa forma pensarán los magistrados o jueces!; y así no hay posibilidad de disenso y el justiciable se encuentra con una barrera insalvable para analizar o razonar con el funcionario judicial, ni aun cuando se invoca uno de los principios generales del derecho que es la “racionalidad del actuar judicial” de toda ley o su interpretación deben seguir ese principio; numerosos ejemplos se dan de que no se respeta la “racionalidad”, y bastaría leer varias de las interesantes y serias meditaciones hechas por profesores de esta Facultad de Derecho de la UAQ y que se han presentado en este congreso, tales como la “Inconstitucionalidad de algunas jurisprudencias de la SCJN.”

3 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1976, t. II, exposiciones generales, núm. 39.

III. INCLUSIÓN DE LA ACCIÓN CIVIL DE REPARACIÓN DEL DAÑO, DENTRO DE LAS SANCIONES DE TRÁMITE ADMINISTRATIVO

Regulación posible de la “acción civil” dentro de las medidas disciplinarias que pueda tomar en consideración la Comisión de Disciplina para aplicar a un funcionario judicial en contra de quien se presente queja o acusación.

La “acción civil” constitucionalmente aludida se refiere necesariamente a los posibles daños y perjuicios que se hubieren causado a un justiciable, y afirme éste que los sufrió por acción u omisión de un funcionario de la judicatura.

Se pretende proponer que dentro de las medidas disciplinarias que se puedan tomar, quede incluida la responsabilidad civil con la necesaria participación del pretendido ofendido o dañado en su patrimonio; participación que sólo se referirá a cuantificar el monto de los daños y perjuicios que estime le causó cualquiera de los órganos jurisdicentes o sus auxiliares y a demostrar que la actuación de esos funcionarios o auxiliares se hizo o dejó de hacerse “ilícitamente o contra las buenas costumbres causando daño”.

Cualquiera que sea la sanción que aplique o proponga la Comisión de Disciplina deberá incluir la posibilidad de reparar el daño o perjuicio civil causado por la acción u omisión del órgano jurisdicente.

La queja que el justiciable presente para que pueda actuar la citada Comisión, deberá mencionar si desea que se le repare el daño; cuando oficiosamente o por cualquier otra causa en que tenga que funcionar la Comisión podrá hacer intervenir al justiciable para sólo los efectos antes señalados.

Incluir la reparación del daño y los perjuicios en las sanciones administrativas, no sólo permite una economía procesal, sino que si la Comisión admite el criterio sancionador, implica que el acto u omisión juzgados son ilícitos y por ello implícitamente ya se habrá calificado la procedencia del ejercicio de la acción civil, y sin necesidad de nuevo juicio se podrá hacer la condena accesoria referente a ese pago; no se viola la garantía de audiencia al juzgador, ya que en el trámite de la queja o acusación que de oficio se tuviere necesidad de realizar se incluiría la petición del justiciable de que se le paguen los daños y su cuantificación estaría vigilada por el acusado en la queja y se le oíría en descargo.

IV. FRECUENTES SUPUESTOS EN LOS CUALES LOS JUZGADORES INCURREN EN RESPONSABILIDAD CIVIL

En los juicios de alimentos, la ley civil impone al juzgador desde el auto admisorio de la demanda, señalar el importe, fijo o en porcentaje; el depósito de la esposa e hijos en el mismo hogar conyugal, e impone —racional-

mente— que el juez tome las medidas que estime convenientes para dictar fundadamente, no sólo en la ley sino en las circunstancias de hecho la resolución que permita fijar los alimentos provisionales y el depósito de las personas.

Otros

Tómese en consideración que estas normas son las llamadas de la segunda generación, es decir, de interés social a favor de un grupo específico de agrupación humana —la familia—; por lo que no puede quedarse estático el juez familiar ante sólo las solicitudes formuladas, sino que debe actuar como director del proceso pidiéndole información a los cónyuges sobre sus fuentes de ingresos sus propiedades, y ordenar le auxilien los órganos creados por la ley para la protección de los menores y el Ministerio Público, quien le proporcionará los antecedentes penales o de las personas que han solicitado el divorcio; si fuere el caso pedir al R.P.P. los certificados de gravámenes de los inmuebles que puedan ser embargados para garantía de la pensión alimenticia.

Cuando alguno de los cónyuges causa daños y perjuicios en los bienes de la sociedad conyugal o personal de cualesquiera de ellos se proveerá dentro del mismo juicio sobre su monto y condenará al pago de los mismos, vigilando tal actuación con la escrupulosidad necesaria, e incurrirá en responsabilidad civil de no hacerlo.

Otros supuestos se presentan en los juzgados cuando se trata de rendir cuentas con pago en los juicios sucesorios que tiene bienes productivos; en los embargos con intervención; en el manejo de bienes de menores que tienen capital en explotación y particularmente cuando se declara estado de interdicción de una persona que tiene capitales en depósito y en explotación; el síndico en el caso de los concursos; de la tutela y curatela así como del depositario en caso de una solicitud de declaración de ausencia.

Se encuentran tales obligaciones de rendir cuentas en los artículos 393, 469, 498, 504, 530, 554, 590, 6181, 600, 601, 649, 652, 660, 688, 2569, 2718 del Código Civil del Distrito Federal y sus correlativos de los estados federados de la República Mexicana; son aplicables a la rendición de cuentas los artículos 549, 553, 555, 557, 560, 740, 7631, 766, 845 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y sus homólogos de los estados de la República.

Siendo de particular interés observar lo dispuesto por el artículo 55 del CPC del D.F. que manda que todos los actos procesales que se realicen deben cumplirse como ese Código lo dispone sin que puedan renunciarse alterarse o modificar las normas del procedimiento.

Esta última disposición citada nos obliga a exigir al juez que bajo su responsabilidad de vigilar y hacer cumplir esas obligaciones que se impo-

nen a quienes manejan bienes ajenos, al no hacerlo incurre en responsabilidad civil que es de la que se ocupa el presente trabajo.

V. ORIGEN DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD EN LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL ESPAÑOLA DE 1855

Los antecedentes de toda nuestra legislación americana se ubican en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855; y desde su primer comentarista⁴ y los subsiguientes⁵ se ha obstruido minimizando la exigencia de la responsabilidad civil en que incurre el juez; primero estableciendo una cortapisa a esa exigencia, imponiendo dos condiciones difíciles de quedar demostradas con las constancias de autos y son: a) que exista negligencia por parte del juzgador en su actuar en el proceso en el que se pretende ha causado los daños; b) que haya actuado o dejado de hacerlo, por ignorancia inexcusable; la segunda condición es que haya terminado el juicio por sentencia o auto que lo de por concluido, y si esto fuera poco, que con motivo de lo anterior le cause los daños y perjuicios que eventualmente debían ser reclamados, y esto puede hacerlo el perjudicado, sólo dentro de un año, a partir de que se terminó el proceso mencionado.

Puede apreciarse que las numerosas situaciones que se han dejado señaladas en los preceptos invocados, son causas en las que se origina el daño, precisamente cuando no ha concluido el trámite judicial; inclusive en el CPC del D.F., el artículo 298 sólo dispone que el juez incurre en responsabilidad por cualquier otro caso que no sea el desechamiento de pruebas, ya que para este supuesto admite la apelación en el efecto devolutivo; en el CPC en su artículo 284 dispone que las pruebas admitidas fuera del plazo probatorio serán nulas e incurrirá el juez en responsabilidad —nótese que ya se le hace al juez sujeto pasivo de ese posible enjuiciamiento, pero en ambos códigos, sólo es reclamable hasta su conclusión, por sentencia o auto que tenga el mismo resultado— la dificultad o casi imposibilidad de ejercitar tales reclamaciones, los creadores de tales preceptos quisieron hacerlo precisamente así para salvaguardar al juzgador, y desde hace casi 150 años esta situación se ha mantenido, cuando por todos los sectores jurídicos se ha hecho una apertura para los justiciables de dar la oportunidad para reclamar esas infracciones cometidas por quienes ejercen el poder, salvo el enquistamiento en que se encuentra la Judicatura.

En México existe una legislación que permite formular un enjuiciamiento a los funcionarios judiciales cuando se estime han cometido violación de justicia, sólo que debe referirse a situaciones generales y acudirse a un órga-

4 Vicente y Caravantes, José de, *Tratado histórico, crítico filosófico, de los procedimientos judiciales en materia civil*, Madrid, 1856, t. III.

5 Manresa y Navarro, José María, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil reformada*, Madrid, Ed. Imprenta de la Revista de Legislación, 1881.

no legislativo, por vía de juicio político, lo que implica una gran complicación, ya que el órgano que debe conocer de esa reclamación, no es técnico, y además, no puede conocer de la acción civil de daños y perjuicios, sino que se refiere al funcionamiento de la administración pública del juez, haciendo caso omiso, de la infracción que eventualmente hubiera cometido en el caso concreto, ya que el mismo por su individualidad, no permitiría ese enjuiciamiento de la acción civil de reparación del daño, sino que su finalidad es política y general, impidiéndole éste modo la posibilidad de reclamación procesal civil de que pretende ocuparse el presente trabajo.

La conclusión a que se llega a esta altura de la investigación realizada es que, legislativamente, en nuestras leyes mexicanas no se puede hacer valer, por ahora, la responsabilidad civil por indebida actuación del órgano jurisdiccional.

VI. DERECHO COMPARADO EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN CIVIL DE REPARACIÓN DEL DAÑO

En sus inmejorables trabajos, Cappelletti⁶ nos enseña que el proceso de las instituciones jurídicas de un país se obtiene con éxito si conocemos otras que se han generado en diversos medios jurídicos y los problemas sociales que han resuelto o tratado de hacerlo, y por eso necesitamos que en México se eleve a disposición constitucional la exigencia de la responsabilidad civil de los juzgadores.

Por ese motivo acudo a preceptos tan nuevos como importantes de la actual Constitución española que establece lo siguiente:

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Así mismo, todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia de funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

⁶ Cappelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, trad. Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1987.

Para no hacer más extensas éstas transcripciones, puede leerse a los numerosos autores españoles y argentinos que tratan sobre éste asunto⁷ y refieren los artículos constitucionales que también se contienen en Italia, Alemania y Argentina.

La propuesta que se contiene en el presente trabajo es que procuremos hacer propuestas a la legislatura nacional para que se eleve a norma constitucional la responsabilidad civil y que las leyes orgánicas de los poderes judiciales la comprendan en las sanciones administrativas como un capítulo al que deben atender y facultar a quienes son encargados de hacer la investigación de las “quejas” contra funcionarios judiciales, para llamar a juicio al perjudicado, como coadyuvante en sólo el aspecto de la reparación del posible daño causado con la acción u omisión del juez o magistrado que la hubiere causado.

El fundamento total de la propuesta es que la justicia es un valor moral que la mente humana ha descubierto como un incentivo que puede alcanzarse (o pretender hacerlo), y que la injusticia sólo es causada por los seres humanos y por ellos susceptible de detenerse, corregirse y aun prevenirse en parte.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, J. Germán, *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, Ediar, 1987.
- , *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995.
- DÍEZ PICAZO, Ignacio, *Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, La Ley, 1990.
- FERNÁNDEZ ESTRALGO, Jesús, *Los jueces en una sociedad democrática*, Provincias Vascongadas, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 1987.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho mixto y derecho procesal*, México, Artes Gráficas, 1975.
- GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, *Independencia del juez y control de su actividad*, Valencia, Ed. Tirant, 1993. Trae amplia bibliografía sobre la responsabilidad a los jueces, por lo que omito otras citas.
- GUIDO SANTIAGO, Tawil, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Buenos Aires, Depalma, 1989. Con abundante bibliografía sudamericana.

7 Ekmerdjian, Miguel Ángel, *Derecho a la información*, Buenos Aires, Depalma, 1992.