

APLICACIÓN DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO PARA EL CASO DE ERROR JUDICIAL

José Fernando VÁZQUEZ AVEDILLO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos.* III. *El sistema de responsabilidad patrimonial en México.* IV. *Aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al sistema de responsabilidad patrimonial mexicano: el caso por fallo judicial.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes bibliográficas, hemerográficas y electrónicas.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas que el derecho internacional sigue enfrentando en la actualidad es el relativo a su aplicación, de manera particular el aspecto relacionado con el enfrentamiento que este tiene frente a normas jurídicas locales.

El desconocimiento o el temor han sido la divisa que ha caracterizado la falta de aplicación de disposiciones provenientes de instrumentos internacionales, cuya finalidad ha sido la búsqueda de una mayor integración de los pueblos en el concierto de las naciones, sobre todo ahora que las comunicaciones han terminado por romper las barreras del tiempo y el espacio.

Hoy más que nunca, en que las fronteras de los países están siendo rebasadas por mecanismos mercantilistas y, sobre todo, por el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología, es necesario retomar el principio *pacta sunt servanda*,¹ pensado bien como un medio de mejor convivencia entre quienes ocupamos un espacio en este mundo globalizado.

¹ En materia internacional se señala que “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (según lo señala el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y mismo artículo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales

Es así que aparece en el escenario un sistema mediante el cual el Estado mexicano debe enfrentar la responsabilidad patrimonial por el despliegue de conductas irregulares; sin embargo, la ley no dejó muy claro lo relacionado con la actuación del Poder Judicial; no obstante, es el propio derecho internacional el que facilita una solución a tal inconveniente, estableciendo la vía para resolver dicho problema, tal y como se mostrará en el desarrollo del presente trabajo.

II. LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es un instrumento internacional suscrito en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y entró en vigor el 18 de julio de 1978, de acuerdo con el artículo 74.2 de la propia Convención, cuyo depositario es la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José de Costa Rica, establece de manera significativa que los Estados miembros de la Convención 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. Del mismo modo, señala que si el ejercicio de tales derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes están obligados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacerlos efectivos; para tal efecto se establecieron como medios de protección de los derechos y libertades, dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención:

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

México se adhirió a esta Convención el 2 de marzo de 1981, a pesar de que fuera suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, para lo cual realizó los siguientes señalamientos:

o entre Organizaciones Internacionales de 1986). Esta consigna, acuñada en épocas de la antigua Roma y según la cual “los pactos deben honrarse”, es una de las bases fundacionales de la confianza que la sociedad deposita en sí misma.

DECLARACIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

(Firmado el 16 de diciembre de 1998)

(Declaraciones interpretativas y reserva hechas al ratificar la Convención)

El instrumento de adhesión se recibió en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva se notificó conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969. El plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones.

El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente:

Declaraciones Interpretativas:

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, es el concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.

Reserva:

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Con fecha 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la Secretaría General su intención de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y reserva, subsistiendo en los siguientes términos:

Declaración interpretativa:

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión “en general” usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva:

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.²

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como otros tratados sobre esta temática respecto de los cuales México es parte, contienen principios, garantías individuales y derechos fundamentales que definen con mayor amplitud que la Constitución muchos derechos individuales previstos en ella.

Del mismo modo, se aprecia que México 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, circunstancia que se aprecia en forma directa en el texto del artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.³

Ahora bien, como se dejó claro desde un principio, ha existido una renuencia a la aplicabilidad de ese instrumento internacional frente a disposiciones de naturaleza federal en México. En este sentido, el propio texto

² <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html#México>:

³ “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”.

constitucional establece lineamientos específicos para la resolución de este tipo de conflictos.

De acuerdo con el artículo 133 constitucional, la Constitución y las leyes que de ella emanen, así como los tratados internacionales apegados a la misma,⁴ serán la ley suprema en todo el país.

Artículo 133. 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁵

Derivado de lo anterior, es dable decir, tal y como reza el texto constitucional, que los tratados internacionales celebrados por México, ratificados por el Senado de la República⁶ y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, tienen el carácter de ley suprema en el país, y por lo tanto resulta obligatoria su aplicación; es decir, son fuente del derecho mexicano.

Ahora bien, los tratados internacionales enfrentan en su aplicación un problema por cuanto ve el nivel jerárquico de estos frente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión; sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de señalar que los tratados se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales, circunstancia que nos ayuda a resolver el problema que enfrenta la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental,

⁴ Los tratados deben ser celebrados por el presidente de la República, y deben contar con la aprobación del Senado.

⁵ Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ De conformidad con la fracción I del artículo 76 constitucional.

lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta 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. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que 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 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. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”⁷

En ese sentido, el reconocimiento de la Corte supone tomar todas las medidas necesarias para remover obstáculos que pudieran existir para que

⁷ Tesis aislada con número de registro P. LXXVII/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Novena Época, visible en la página 46 del tomo X, noviembre de 1999, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

los individuos puedan disfrutar de los derechos reconocidos por la Convención, incluyendo la invocación del propio derecho interno como excusa para la no aplicación del contenido de la Convención, circunstancia que cobra sentido con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969),⁸ en donde se codifica un principio básico del derecho internacional, en el sentido de advertir que una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Es así que resultaría significativa la aplicación directa de la Convención Americana en el ordenamiento interno de México a través de la aplicación que hagan tanto los jueces, los magistrados federales y estatales, como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a casos concretos.

Respecto del tópico de nuestra investigación, resulta procedente hacer mención sobre las disposiciones previstas en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, ya que son aplicables directamente a cualquier proceso o procedimiento.

Artículo 8. Garantías Judiciales

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

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.⁹

⁸ El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

⁹ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Como se aprecia del texto transcrito, no se trata solo de proclamar derechos fundamentales de la persona o de protegerlos, sino de la obligación del Estado de respetarlos y de adoptar aquellos instrumentos pertinentes para lograr su plena efectividad.

Para lograr su cometido, el derecho internacional dispone que un Estado que ha celebrado un convenio internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas, circunstancia que constituye un principio básico de convivencia en el concierto de las naciones. En ese tenor, la Convención Americana no es la excepción, y establece la obligación de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la Convención, con el fin de garantizar los derechos en ella consagrados.

Por todo lo anterior, es dable precisar que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye una parte del sistema jurídico interno de cada país, y en tal circunstancia, es plenamente operativo y de aplicación obligatoria para los Estados parte de la Convención, y puede ser invocado por cualquier persona que se encuentre en el supuesto jurídico y ante cualquier autoridad competente.

En ese sentido, la Convención señala lo siguiente:

Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

III. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MÉXICO

Para comprender el alcance del tema “responsabilidad” en el marco constitucional mexicano, es preciso partir de lo que se entiende por función pública; es decir, aquel conjunto de actividades realizadas por los trabajadores al servicio del Estado, implicando ello un vínculo o relación laboral entre el Estado y quien presta la función.¹⁰

Partiendo de lo anterior, es válido señalar que en México, la Constitución contiene disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en los

¹⁰ En este sentido, no debe olvidarse lo que la propia Constitución señala respecto de lo que debe entenderse por servidor público: “Artículo 108. 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 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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”.

que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter civil, administrativo, político y penal.

Cuando se utiliza la palabra “responsabilidad”, se está haciendo referencia a una obligación de pagar las consecuencias de un acto; es decir, responder por una conducta realizada.

Constitucionalmente, la base en materia de responsabilidad de servidores públicos se encuentra en el título cuarto de la propia Constitución federal, tal y como lo señalaron las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982; esta temática se ubica entre los artículos 108 a 114 constitucionales.

De acuerdo con los artículos antes mencionados, el sistema de responsabilidades en México se conforma de dos maneras:

Una relativa a los servidores públicos, la cual se subdivide en

- a) La responsabilidad civil de los servidores públicos se refiere a aquellos actos que con motivo de su cargo causen algún daño al propio Estado o a los particulares, manifestándose con la obligación de la reparación o indemnización.
- b) La responsabilidad penal¹¹ deriva de la comisión de algún delito que se encuentre sancionado por la ley penal, y será aplicable solo después de una declaración de procedencia.¹²
- c) La responsabilidad administrativa¹³ se da cuando algún funcionario, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, “no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley”, y por los actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.
- d) La responsabilidad política,¹⁴ objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común. La sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable.

En este sentido, el sistema de responsabilidades reposa en el principio de autonomía, donde para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias (aunque algunas de

¹¹ Artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Desafuero.

¹³ Artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹⁴ Artículos 110 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estas coincidan desde el punto de vista material), de modo que un servidor público que actuó de manera irregular puede ser sujeto a varias responsabilidades, y, por lo tanto, es susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

La otra forma de responsabilidad está relacionada con la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual es directa y objetiva. Tras la reforma al artículo 113 constitucional,¹⁵ se incorporó la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, y se estableció la necesidad de adaptar la legislación federal y estatal a los parámetros establecidos por la reforma constitucional. En este sentido, solo el Congreso de la Unión y algunas legislaturas estatales¹⁶ han cumplido con esa encomienda.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002 se reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ y a través de esa reforma la se incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva.

Como consecuencia directa de la reforma constitucional, no es sino hasta el 31 de diciembre de 2004 cuando se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la ley reglamentaria de este dispositivo constitucional, y la que fue denominada como “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”.

Bajo este nuevo marco legal, la responsabilidad patrimonial del Estado procede en el caso de que cualquiera de los poderes de la Unión cause daño

¹⁵ El decreto de reforma constitucional entró en vigor el 1o. de enero de 2004.

¹⁶ Ejemplos de entidades federativas que han incorporado la responsabilidad patrimonial a su propia legislación local son: Jalisco, Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz, Colima, Nayarit, Baja California.

¹⁷ “Artículo único transitorio.- 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”.

a los bienes y derechos de los particulares por el despliegue irregular de su actividad administrativa.

En este sentido, el propio legislador federal estableció en la exposición de motivos de la reforma constitucional, lo siguiente:

No se niega que se pueda causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales; ésta 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 excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial.

La anterior, de alguna manera viene a limitar la aplicación de esa responsabilidad, pues la circunscribe únicamente a la actividad administrativa, y deja de lado la implementación de la responsabilidad por error judicial y por omisión legislativa. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 10 la figura del derecho a indemnización por error judicial, lo que nos lleva a sostener que no obstante la exclusión expresa por parte del legislador de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, la responsabilidad se encuentra vigente en nuestro país de manera operativa y obligatoria, en virtud de lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido, cabe recordar que México se adhirió a este instrumento internacional el 2 de marzo de 1981, y depositó la documentación correspondiente el 24 del mismo mes y año.

Debido a lo anterior, el objetivo de este breve trabajo es mostrar la aplicación práctica del contenido del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para los casos en los que se demuestre que se dictó una sentencia en la cual se incurrió en error judicial.

El texto de la reforma plasmado a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece varios puntos torales a considerar:

El primero, relacionado con el caso de procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado.

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 se-

ñalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia...¹⁸

El segundo, el señalamiento de qué debe entenderse por actividad administrativa irregular.

...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.¹⁹

El tercero, lo relacionado con el ámbito competencial de aplicación de la Ley, por cuanto ve a qué autoridades pueden ser consideradas como responsables de una actuación irregular.

Artículo 2o. 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...²⁰

Del artículo primero antes transcrito, por cuanto ve a la cuestión indemnizatoria, se maneja la idea de causar un daño a los bienes o a los derechos de los particulares; es decir, un daño patrimonial, lo que debe interpretarse no en el sentido estricto de la palabra, sino como una afectación económica al patrimonio de un particular.

Ahora bien, resulta relevante puntualizar lo relacionado con el carácter objetivo²¹ y directo²² de la responsabilidad en la que incurre el Estado a tra-

¹⁸ Artículo 1o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

¹⁹ *Idem*

²⁰ *Ibidem*, Artículo 2.

²¹ “Responsabilidad objetiva significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción —u omisión— conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional”.

²² “Responsabilidad directa significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se

vés de la actuación irregular de sus agentes. En este sentido, la calificación considera a la actividad administrativa irregular como un elemento inseparable al concepto de patrimonio dañado y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, circunstancia que nos ratifica el carácter objetivo de la responsabilidad, dejando de lado el aspecto netamente subjetivo.

IV. APLICACIÓN DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL MEXICANO: EL CASO POR FALLO JUDICIAL

En primer término es preciso señalar qué debe entenderse por error judicial, puesto que es la premisa bajo la cual recae la responsabilidad patrimonial del Estado.

La función jurisdiccional es una de las tres funciones torales del poder estatal; su peso recae en hombres y mujeres, de carne y hueso, que a pesar de su conocimiento y experiencia pueden equivocarse, y de hecho así sucede, ya que todos los días somos testigos del actuar irregular de las autoridades judiciales, ya sea por motivos imprudenciales o mediando un total dolo motivado por diversas circunstancias. El hecho es que jueces y magistrados, incluyendo a su personal operativo, incurren de fallos que en muchas ocasiones vulneran no solo la esfera patrimonial de las personas, sino que van más allá, pues afectan la parte moral, y al final termina redundando en un daño estrictamente patrimonial.

El máximo anhelo de una sociedad es contar con seguridad jurídica que traiga consigo una serie de elementos que posibiliten el mantenimiento de un estatus de vida digno. En ese sentido, la impartición de justicia constituye, sin duda alguna, uno de los espacios del ejercicio del poder público, que, al menos en teoría, debe garantizar al gobernado el acceso a mecanismos certeros que posibiliten la restauración del orden jurídico, y con ello alcanzar esa seguridad, que es base del desarrollo de toda sociedad.

Para David Cienfuegos, el error judicial “se concibe como la equivocación de un juez o magistrado, cometida en el ejercicio del servicio público de administración de justicia, generadora de un daño”.²³

reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos que con su actuar (o no actuar, tratándose de una conducta omisiva) hayan incurrido en falta o infracción grave”

²³ Cienfuegos Salgado, David, “Responsabilidad estatal y error judicial en México”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, núm. 62, agosto de 2000, p. 19. También en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/263/pr/pr7.pdf>, consultado el 4 de noviembre de 2011.

Como se puede apreciar del posicionamiento de David Cienfuegos, el error judicial evidencia el actuar de una autoridad judicial, el cual se caracteriza por ser evidentemente injusto y contrario a derecho, y en consecuencia causa un daño a la esfera personal o patrimonial de un gobernado, el cual no tiene la obligación de soportarlo.

Del mismo modo, también se entiende por error judicial toda aquella actuación o resolución 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.²⁴

Según Luis Alberto Razo García, “por error entendemos toda equivocación, inadvertencia, falta de atención, la falsa apreciación de la realidad, y dicho error puede derivar de un comportamiento intencional, imprudencial, o sin él; por lo que el error judicial se puede dar tanto en el funcionamiento normal o anormal de la administración de justicia”.²⁵

Partiendo de lo anterior, debemos entender por responsabilidad por error judicial la obligación que tiene el Estado, de indemnizar a un particular por los daños y perjuicios que se le 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.²⁶

Atento a lo anterior, “la responsabilidad del Estado por error judicial se da cuando una persona es condenada en primera instancia y luego absuelta, o procesada y detenida, siendo luego sobreseída definitivamente”.²⁷

En este sentido, el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

Artículo 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

²⁴ Hernández Martín, Valeriano *et al.*, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, Civitas, 1994, p. 77.

²⁵ Razo García, Luis Alberto, “El error judicial en materia penal”, *Concordancias*, año 5, núm. 8, mayo-agosto de 2000, p. 209.

²⁶ Cienfuegos Salgado, David, “Responsabilidad estatal y error judicial en México”, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000, pp. 12 y 13.

²⁷ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, tomo 2. La defensa del usuario y del administrado, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, capítulo XX, p. 28.

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;
- II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
- III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
- V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
- VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;
- IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- XI. 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, y
- XII. Las demás que determine la ley.

Es precisamente en este sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado a través de una tesis emitida por el Pleno en los siguientes términos:

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.²⁸

Del mismo modo, la Corte ha sustentado el siguiente criterio:

NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. CUANDO SE TRATA DE DELITOS GRAVES, EL JUZGADOR DEBE TENER ESPECIAL CUIDADO AL DICTAR SUS RESOLUCIONES PARA EVITAR INCURRIR EN ESA CAUSA DE RESPONSABILIDAD. 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.²⁹

²⁸ Tesis P. CXLVII/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 188 del volumen VI, octubre de 1997, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

²⁹ Tesis P. XLIV/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 101 del tomo XI, marzo de 2000, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Resulta por demás evidente que cuando un tribunal de alzada señala que el inferior cometió un error, y en consecuencia la sentencia es revocada, se actualiza la hipótesis contemplada en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como se aprecia de lo antes expuesto, el error judicial constituye un tema digno de estudio y consideración, puesto que el particular afectado por una resolución dictada erróneamente puede verse perjudicado en aspectos tan sensibles como lo son la libertad personal o el patrimonio.

Esto es así, debido a que el sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, tal y como lo señala el texto de la tesis antes presentada, y debía tenerse en cuenta que los impartidores de justicia también son administradores de justicia

De todo lo anterior vinculado con la idea de error judicial, es claro que existen una serie de características determinantes del error judicial, a saber:

1. Aplicación incorrecta o incompleta de un precepto legal (ya sea por caso de inexistencia, caducidad o ilegalidad).
2. Interpretación manifiestamente errónea de la norma jurídica aplicable al caso concreto y controvertido.
3. Inclusión de equivocaciones evidentes y perceptibles.
4. Falta de atención respecto de datos cuyo carácter sea incuestionable, sin que ello pueda dar pauta a una nueva instancia.

Entonces, las causas más frecuentes que originan un error judicial son las siguientes:³⁰

- Errónea apreciación de los hechos.
- Equivocada subsunción de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa.
- Utilización errónea de normas legales.
- Incompetencia técnica.
- Falta de experiencia.
- Ausencia de prudencia.
- Precipitación.
- Deshonestidad.

³⁰ Moreno González, Rafael, *op. cit.*, nota 68, p. 40; 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, pp. 50 y 52; Razo García, Luis Alberto, “El error judicial en materia penal”, *Concordancias*, año 5, núm. 8, mayo-agosto de 2000, p. 209.

La demanda de indemnización por daños causados por un error judicial ha de presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, instancia que de acuerdo con la ley de la materia³¹ es la competente para conocer de los casos de indemnización. Ahora bien, ya se ha explicado que la ley en comento no establece dentro de su contenido relación alguna respecto del fallo judicial como causal para el pago de una indemnización; sin embargo, también ha quedado abordado el hecho de que es la Convención Americana sobre los Derechos Humanos³² la que establece de manera puntual tal situación, y que por ser un tratado al que México se adhirió cubriendo los requisitos constitucionales se le considera ley aplicable en el país.

En cuanto a las normas procesales aplicables al caso, se entiende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe aplicar las reglas previstas por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de determinar el monto de la indemnización, siendo posible considerar como normas complementarias el Código Civil Federal, la Ley Federal del Trabajo y los propios precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,³³ que son de aplicación directa a cualquier caso, se contemplan fórmulas por las cuales se puede determinar el monto de una indemnización.

V. CONCLUSIONES

1. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé de manera tangencial la posibilidad de indemnizar a un particular con motivo de una actuación irregular por parte del Poder Judicial de la Federación, bajo el criterio de lo que hoy se denomina “fallo judicial”. En este sentido, quedó aclarado en el texto del artículo el hecho de que el artículo segundo de la ley en comento establezca dos puntos esenciales:

- Que el Poder Judicial de la Federación se considera como un ente público sujeto a la aplicación de la ley.
- Que el contenido de la ley debe cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

³¹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

³² Artículo 10.

³³ Ver a manera de ejemplo los casos Velásquez Rodríguez, Fioren Garbi y Solís y Godínez Cruz, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en http://www.corteidh.or.cr/bus_temas.cfm

aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

2. Si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado habla exclusivamente de la “actividad administrativa irregular”, es el artículo 10 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos el que clarifica por completo el asunto, al establecer la posibilidad de reclamar una indemnización con motivo de los daños causados a un particular por un “fallo judicial”.

3. Hoy la actuación del Poder Judicial de la Federación no solo queda bajo la vigilancia interna del Instituto de la Judicatura Federal, sino que la actuación de jueces y magistrados es observada por organismos internacionales, cuyas resoluciones son vinculatorias, debido a que México a signado sendos acuerdos, como lo es su adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

VI. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

1. *Bibliografía*

- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, “Responsabilidad estatal y error judicial en México”, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000.
- DAMSKY, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, IJ-UNAM, 2007.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CIDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001
- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, INAP, 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo* tomo 1. *Parte general*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- *et al.*, *Derechos humanos*, 4a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999.

- HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano *et al.*, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, Civitas, 1994.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2003.
- MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Pemex-UNAM, 1998,
- MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel, *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa*, México, SCJN, 2001.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Oxford, 2006.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992.
- VEGA, Juan Carlos y GRAHAM, Marisa Adriana (dirs.), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996.

2. Hemerografía

- CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 8, enero-junio de 2003.
- PEREIRA ANABALÓN, Hugo, “La protección de los derechos humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XL, núms. 172-173-174, julio-diciembre de 1990.

3. Medios electrónicos

Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS.