

LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO ANTECEDENTE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DIRECTA Y OBJETIVA DEL ESTADO. EXPERIENCIA MEXICANA

Roberto TORRES HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Resarcimiento*. III. *Importe de la indemnización. Cuándo se fija*. IV. *Forma de pago*. V. *Ejecución de la sentencia indemnizatoria*. VI. *Responsabilidad civil de los funcionarios antes de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. VII. *Acción de regreso*. VIII. *Regímenes especiales de responsabilidad*.

I. INTRODUCCIÓN

Para efecto de los temas a que se refiere este ensayo hay que partir del estudio de lo que fue la regulación genérica de la responsabilidad derivada de actos ilícitos, así como de la responsabilidad objetiva que alcanzaba al Estado, sus órganos y servidores antes de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se tomará como base el Código Civil Federal, y se harán las referencias pertinentes a los regímenes jurídicos de las diversas entidades federativas.

Fuente de la responsabilidad en el Código Civil Federal son los artículos 1910 y 1913. Conforme al primero, quien obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, y con ello cause daño a otro, debe reparar tal daño, a menos que demuestre que éste se produjo a causa de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El artículo 1913 del citado Código estatuye que si con el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que produzcan o por otras

causas análogas, se causa un daño aunque no haya ilicitud en el obrar, tal daño deberá ser reparado por la persona que haya hecho uso de esos mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias; responsabilidad que nace aun cuando no se haya obrado ilícitamente, a menos que, como en el supuesto del artículo 1910 ya mencionado, se demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Una tercera fuente de responsabilidad, que eventualmente podía ser a cargo del Estado, es la que fija el artículo 1916 del Código Civil Federal, referente al daño moral originado en la afectación que una persona sufra en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de esa persona tengan los demás.

La obligación de reparar el daño moral mediante una indemnización en dinero es independiente del daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual, al igual que en los casos de responsabilidad objetiva; y el Estado y sus servidores públicos están afectos al pago de esa indemnización.

Los preceptos a que se ha hecho referencia se reiteran, en su esencia, en todos los códigos civiles de las treinta y dos entidades federativas de la República, salvo que tratándose de la indemnización por daño moral no es exigible al estado en los casos de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa. En el Estado de México, la responsabilidad del estado, en materia de indemnización por daño moral, se construye a que haya sido originado en hechos ilícitos.

Hecha la exposición general anterior, nos ocuparemos de los temas específicos de este informe.

II. RESARCIMIENTO

El Código Civil Federal determina, en su artículo 1915, que la reparación debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior a la del evento dañoso, si ello es posible, o bien, en el pago de daños y perjuicios.

La anterior es la regla general; y el mismo artículo 1915 estatuye que si el daño origina la muerte o la incapacidad de las personas afectadas, sea ésta total o parcial, temporal o permanente, la reparación de ese daño

se hará con base en lo que dispone la Ley Federal del Trabajo para los casos homologables.

Tenemos así, junto a la regla general del resarcimiento (de restituir las cosas a la situación existente antes de que se causara el daño, o bien pagar daños y perjuicios), el caso específico de la muerte o las lesiones que incapaciten al afectado, evento en el que se hace un reenvío a la Ley Federal del Trabajo.

Esta ley, en su título noveno, se refiere a los riesgos de trabajo. El artículo 487 precisa que quienes sufran un riesgo de esa clase tienen derecho a asistencia médica, rehabilitación, hospitalización si es necesaria, medicamentos y material de curación, aparatos de prótesis y ortopedia si se requiriesen, así como a la indemnización que fija la misma Ley.

El artículo 491 estatuye que en el caso de una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario mientras dure la incapacidad, la que puede ser objeto de valoración trimestral para efectos de determinar si es o no permanente.

En el caso de incapacidad permanente, si ésta es parcial se pagará, de acuerdo con el artículo 492, el porcentaje fijado en la tabla que se incluye en el artículo 513 de la Ley.

Para el caso de incapacidad permanente, el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo fija una indemnización equivalente a mil noventa y cinco días de salario.

En caso de muerte, la indemnización consistirá en dos meses de salario por gastos funerarios y el pago de setecientos treinta días de salario (artículos 500 y 502).

Haciendo abstracción de la calidad de trabajador, las reglas vigentes en materia laboral para determinar el importe de la indemnización deben aplicarse en los casos de responsabilidad a que se refieren los artículos 1910 y 1913 del Código Civil Federal, con la limitante de que la suma que se tome en cuenta para efectos del cálculo de la indemnización no deberá exceder de cuatro veces el importe del salario mínimo diario más elevado, que se multiplicará por el número de días que para el caso de incapacidades o muerte fije la mencionada Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1915 del Código Civil Federal.

Es evidente lo inequitativo del citado artículo 1915, por cuanto que el afectado por un acto dañoso, o bien sus herederos en caso de muerte, pueden ver injustificadamente reducida la indemnización a una cantidad menor a la que importa el daño realmente recibido.

Las disposiciones del Código Civil Federal, en la materia a que nos referimos, han sido adoptadas —casi a la letra— en los códigos civiles de casi todas las entidades federativas, salvo las que mencionamos a continuación.

En el estado de Guerrero, si la incapacidad es temporal, la indemnización debe cubrir los gastos de atención médica y lo que deje de percibir el afectado, sin limitación alguna; pero en inexplicable inconsistencia, si el evento dañoso origina la muerte o la incapacidad permanente, remite, al igual que el Código Civil Federal, a la Ley Federal del Trabajo.

En el estado de Morelos, el artículo 1347 del Código Civil determina que cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte o incapacidad total, parcial, permanente o temporal para el trabajo, la indemnización de orden patrimonial consistirá en el pago de una pensión mensual que se calcule en los siguientes términos:

- a) En caso de muerte, la pensión será equivalente al sueldo o utilidad en promedio del último año, y se pagará a los herederos de la víctima; y a falta de ellos, a quienes hubieran dependido económicamente de ella, por todo el tiempo probable de vida del afectado.

Si no fuere posible determinar el sueldo o utilidad, se atenderá al juicio de peritos, y si éste no fuere suficiente, o la víctima no obtuviere sueldo o salario ni desarrollase actividad alguna, la pensión se calculará sobre la base del salario mínimo legal. En el caso de quien no tuviere ingresos, la pensión será percibida por las personas de quienes la víctima dependiera económicamente o conviviera familiarmente.

- b) En el caso de incapacidad total permanente, la víctima recibirá una pensión vitalicia calculada en los mismos términos que en el supuesto de muerte.
- c) Si el daño originare incapacidad temporal, la pensión se pagará por el tiempo que dure esa incapacidad, lo que determinará el juez con auxilio de peritos.
- d) En el caso de lesiones que produzcan incapacidad, podrá acudirse a un procedimiento de reeducación y readaptación de la víctima a formas de trabajo adecuadas, para lo cual se conmutará la pensión vitalicia por temporal, sumando las indemnizaciones por daño patrimonial y daño moral.

III. IMPORTE DE LA INDEMNIZACIÓN. CUÁNDO SE FIJA

De acuerdo con los preceptos legales que se han mencionado, la indemnización que corresponda al afectado se determina conforme a la naturaleza del daño y sus efectos reales, hasta donde sean mensurables; y con base en la elección que haga el ofendido se procederá, en caso de ser posible, al restablecimiento de la situación anterior al evento dañoso, o bien a estimar el menoscabo patrimonial que ese evento haya significado, esto es, los daños causados, o bien a resarcirlo por el lucro lícito perdido, es decir, el pago de perjuicios.

El Código Civil Federal establece, en su artículo 2108, que se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; en tanto que el perjuicio, de acuerdo con el artículo 2109 del mismo Código, es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Eliminando el último concepto, el relativo al cumplimiento de obligaciones, y de acuerdo con la regla general del artículo 1915, concluiremos que tanto los daños como los perjuicios deben ser una consecuencia directa del acto o hecho dañoso; esto es, tiene que existir una relación de causa a efecto, de carácter inmediato, entre los hechos realizados por el agente y el daño sufrido.

La valoración y extensión de la indemnización tiene que hacerse, por regla general, al momento de que se dicte sentencia en la controversia que al efecto se hubiera planteado; y es en el transcurso del juicio en donde el afectado deberá demostrar tanto la existencia del acto o hecho dañoso como el daño sufrido, y en su caso los perjuicios ocasionados, con la necesaria demostración de la relación causal entre aquél y éstos.

El juez deberá determinar en su sentencia la existencia del acto o hecho dañoso y de los daños y perjuicios originados; y de ser posible tendrá que cuantificar éstos o señalar bases, aunque sean genéricas, para que su importe líquido se determine en ejecución de sentencia. Así lo establece el artículo 353 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que recoge el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 85. Este precepto se reitera, con diferencias de simple redacción, en todos los códigos procesales de las treinta y dos entidades federativas.

Por lo general, la condena al pago de daños y perjuicios no se establece en cantidad líquida en la sentencia, sino que se deja su cuantificación para el momento de su ejecución. Los códigos procesales de toda la República también coinciden, en lo esencial, en que esa cuantificación se haga mediante un procedimiento incidental, con un escrito de cada parte, y en algunos casos réplica y dúplica, tras lo cual el juzgador decide el monto de la indemnización.

Distinta es la situación en el caso del daño moral, en el que forzosamente el juez tiene que fijar la indemnización, en cantidad líquida, en la sentencia, después de analizar todas las condiciones y circunstancias a que se refiere el artículo 1916 del Código Civil Federal, o el que resulte aplicable de acuerdo con la entidad federativa. El juez, en este caso, se mueve en un territorio pleno de subjetividad para determinar la afectación que pueda haber ocurrido de los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada o consideración que al afectado tenían los demás; y aun en los casos objetivos, en que se hayan alterado la configuración o aspectos físicos de la víctima, es difícil la determinación del daño moral, porque para ello hay que tomar en cuenta en qué grado esas afectaciones al aspecto físico o la configuración corporal trascienden a la consideración social, a la vida pública de la víctima y que originan un daño moral.

La determinación indemnizatoria en los casos de muerte o incapacidad no presenta problemas difíciles en lo que ve a la cuantificación, pues en rigor está dada por la Ley General del Trabajo, a la que se remiten los códigos civiles; y aun en el caso del Código Civil del estado de Morelos, al que ya me referí, el juicio pericial en materia de sueldos, salarios o utilidades, o la prueba concreta de éstos, lleva a la cuantificación en forma sencilla.

IV. FORMA DE PAGO

En cuanto a la forma de pago de la indemnización, la regla general es que debe cubrirse en una sola exhibición, como lo establece el artículo 2078 del Código Civil Federal, lo que también se recoge en todos los códigos civiles de la República. Este precepto, al referirse al pago como medio de extinción de obligaciones, precisa que “nunca podrá hacerse parcialmente sino en virtud de convenio expreso o de disposición de la ley”.

Si bien este precepto se refiere al pago de deudas derivadas de obligaciones contractuales, por igualdad de razón es aplicable en el caso de una indemnización derivada de hechos ilícitos o responsabilidad objetiva, y determinada en una resolución judicial.

Salvo en el caso de que la indemnización deba cubrirse en forma de una pensión, como es el caso del Código Civil de Morelos, o que tenga que pagarse en forma periódica en el caso de las incapacidades de carácter parcial, el pago fraccionado de la indemnización es inadmisibles.

Sin embargo, pueden darse casos, específicamente en el de la responsabilidad patrimonial del Estado, en que por razones presupuestales tenga forzosamente que dividirse el pago, a fin de respetar las normas de orden público que rigen las finanzas gubernamentales.

Por otra parte, no debe olvidarse la posibilidad de que por convenio se acuerde el pago de la indemnización en parcialidades.

En relación con este mismo tema es pertinente precisar que el pago de la indemnización debe hacerse en moneda de curso legal, sin que sea válida la reparación en especie o “in natura”, salvo el caso de convenio entre el autor del daño y el afectado. Además está el caso en que se haya optado por la restitución de las cosas al estado que guardaban antes del evento dañoso, situación en la que siempre se tratará de reparación en especie, particularmente cuando haya daños materiales cuya indemnización consista en la reparación del objeto dañado o en la sustitución de éste por otro.

V. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA INDEMNIZATORIA

La forma de ejecución de la sentencia indemnizatoria, esto es, el procedimiento para hacerla efectiva, dependerá de los términos de la condena.

Si se optó por exigir que las cosas volvieran al estado que guardaban antes de la realización del daño, y la sentencia condena a obligaciones de hacer, la ejecución consistirá en requerir al autor del daño para que en el plazo prudente que fije el juez, lleve a cabo la conducta tendente a esa restitución de las cosas. En caso de contumacia se puede optar por que el cumplimiento se haga por un tercero con cargo a quien fue condenado en la sentencia, o bien, por el pago de daños y perjuicios. Esto último tendrá que hacerse forzosamente en los casos en que no exista la posibilidad de

que un tercero lleve a cabo la conducta a cuya realización se hubiera condenado.

Cuando la condena consista en el pago de una indemnización en dinero, la ejecución de la sentencia se lleva a cabo, en caso de renuencia del obligado, mediante el procedimiento del embargo de bienes y su posterior remate en pública almoneda, para con su producto pagar al afectado por el daño.

VI. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS ANTES DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Los funcionarios de la administración pública no están exceptuados de ninguno de los casos de responsabilidad civil, ya derive ésta de actos ilícitos o se trate de responsabilidad objetiva. Antes de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, si en el ejercicio de sus atribuciones incurrieran en conductas ilícitas, o simplemente en actos que conllevaran la responsabilidad de carácter objetivo, estaban obligados a resarcir el daño causado conforme a los preceptos que se han citado en líneas anteriores.

En estos casos, los de daños originados por servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones, el Estado se encontraba obligado, junto con sus servidores, a responder por el pago de los daños y perjuicios causados por éstos, como lo establecía el artículo 1927 del Código Civil Federal —derogado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2004—, según el cual el Estado tenía “obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas”.

La responsabilidad del Estado era solidaria de la de sus servidores cuando se trataba de actos ilícitos dolosos; en tanto que en todos los demás casos, la responsabilidad del Estado era meramente subsidiaria, y sólo podía hacerse efectiva en su contra cuando el directo responsable no tenía bienes, o los que tenía eran insuficientes para responder del pago de esos daños y perjuicios.

En uno y otros casos, la demanda que se formulaba debía enderezarse contra el servidor público directamente responsable y contra la depen-

dencia o entidad de la administración de que tal servidor público forme parte, precisando si se trataba de responsabilidad solidaria o subsidiaria, para que en la sentencia se hiciera la determinación correspondiente. Esto es, para el caso de responsabilidad subsidiaria del Estado, no debía esperarse a que se tuviera la certeza de la carencia o insuficiencia de bienes del servidor público para iniciar la reclamación contra el Estado, pues se corría el riesgo de que operara la prescripción negativa. No existía obstáculo legal para que la demanda se iniciara simultáneamente contra el obligado directo y contra el que únicamente lo es en forma subsidiaria, porque de cualquier manera en la sentencia que se dictaba, en el caso de ser condenatoria, se condicionaba la ejecución de la condena que se emitía contra el Estado a la carencia o insuficiencia de bienes del servidor público directamente responsable.

Teóricamente puede considerarse que en el caso de responsabilidad solidaria no era obligatorio demandar al servidor público involucrado, sino que por razón de la solidaridad cabía demandar únicamente al Estado. El artículo 1987 del Código Civil Federal determina en qué consiste esa solidaridad pasiva, en tanto que el artículo 1989 fija la posibilidad de que se demande a cualquiera de los deudores solidarios. Dichos preceptos señalan, en lo conducente, lo que sigue:

Además de la mancomunidad, habrá solidaridad activa cuando dos o más acreedores tienen derecho para exigir, cada uno de por sí, el cumplimiento total de la obligación; y solidaridad pasiva cuando dos o más deudores reporten la obligación de prestar, cada uno de por sí, en su totalidad, la prestación debida (artículo 1987).

Cada uno de los acreedores o todos juntos pueden exigir de todos los deudores solidarios, o de cualquiera de ellos, el pago total o parcial de la deuda... (artículo 1989).

Sin embargo, para que la acción contra el Estado prosperara en el caso de responsabilidad solidaria era necesario demostrar la existencia de una conducta ilícita y dolosa por parte de un servidor público; tal demostración no podía alcanzarse sin la presencia del agente directo del hecho ilícito. Por ello, pese a la solidaridad pasiva, convenía que la demanda se enderezara contra el servidor público y la dependencia correspondiente, sin perjuicio de que en la fase de ejecución se optara, por comodidad y certeza de la gestión, en proceder sólo contra el Estado.

VII. ACCIÓN DE REGRESO

Tanto en los casos de responsabilidad solidaria como subsidiaria, el Estado tenía una acción de regreso contra el servidor público directamente responsable, a fin de recuperar lo que por causa de él hubiere pagado. Al respecto, el artículo 1928 del Código Civil Federal establece lo siguiente: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

Esta acción de regreso puede ejercerse a partir de que realmente se efectúe el pago.

Los elementos de la acción de regreso, en el caso de responsabilidad solidaria, eran los siguientes:

- 1) Realización de un hecho ilícito por un servidor público.
- 2) Que ese hecho ilícito fue doloso y ocasionó daños a un tercero.
- 3) Que en todo lo anterior, el servidor público actuó en el ejercicio de las atribuciones que tenía encomendadas.
- 4) Que el Estado pagó la reparación del daño causado por el servidor público.

En los casos de responsabilidad subsidiaria se eliminaría el elemento del dolo y sólo tendría que demostrarse la realización de la conducta dañosa.

Para eliminar problemas de prueba, lo pertinente era aguardar, para hacer el pago por el servidor público, a que existiera sentencia firme que hubiere fincado la responsabilidad.

La acción del Estado para repetir contra el servidor público por el que haya hecho el pago prescribía en el término genérico de diez años que fija el artículo 1159 del Código Civil Federal, por no encontrarse en ninguno de los casos de excepción. El artículo 1159 señala textualmente que: “Fuera de los casos de excepción, se necesita el lapso de diez años, contados desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento”.

Aunque la acción de responsabilidad civil de carácter objetivo y la proveniente de actos ilícitos prescribe en el lapso de dos años, la que le correspondía al Estado para repetir contra el servidor público ya no era

una acción de responsabilidad civil, aunque el pago hecho se haya originado en una conducta de esa naturaleza. Por lo mismo, dado que las excepciones a la regla general son de interpretación y aplicación estrictas, no cabe considerar incluida esa acción de regreso del Estado en la misma categoría que la acción de responsabilidad civil, por lo que la prescripción, en este caso específico, tenía que ser la de diez años que fija la regla general y no la de dos años señalada excepcionalmente.

En lo que concierne a la responsabilidad del Estado, la legislación de algunas entidades federativas tiene ciertas particularidades.

En lo que se refiere a que es de carácter solidario cuando se trate de actos ilícitos, coinciden con lo que establece el Código Civil Federal los códigos civiles de Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Querétaro y Sinaloa. En las demás entidades federativas la responsabilidad del Estado es sólo subsidiaria, en todos los casos.

Por otra parte, las leyes de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa excluyen al estado, por completo, del pago de indemnización por daño moral.

En los estados de Sonora y Morelos, sus códigos civiles determinan que hay responsabilidad del estado sólo si hubo culpa o negligencia en la designación del servidor público directamente responsable, o bien, falta de vigilancia o regulación de sus funciones.

En el estado de Jalisco se promulgó, el 11 de septiembre de 2003, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus Municipios. Determina dicha Ley (artículo 1o.) que su objeto es el de

...fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los poderes del estado, sus dependencias y organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos estatales, organismos públicos autónomos, municipios, organismos descentralizados municipales, fideicomisos públicos municipales, y las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.

Por actividad administrativa irregular se entiende, según el artículo 2o. de la Ley, “aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trata”.

No son indemnizables los daños y perjuicios que no se originen en la actividad administrativa de las entidades, ni aquellos que deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido evitar (artículo 3o.).

La indemnización debe pagarse en moneda nacional, pero puede convenirse su pago en especie o parcialidades (artículo 9o.).

Para el cálculo de la indemnización, si se trata de daños a la integridad física o que originaron la muerte, se pagarán cinco tantos de lo que fije la Ley Federal del Trabajo, además de los gastos médicos. Esto último sólo en caso de que el reclamante no tenga derecho a ser atendido en instituciones estatales o federales de seguridad social ni se haya contratado seguro de responsabilidad civil por la autoridad responsable.

Respecto del pago de salarios por incapacidad para laborar, el monto máximo será de cinco salarios mínimos diarios vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, y sólo se pagarán en los casos en que no sean cubiertos por instituciones estatales o federales de seguridad social.

El daño moral se calculará conforme a los criterios establecidos por el Código Civil del estado de Jalisco (los ya mencionados del Código Civil Federal), y el valor de la indemnización se actualizará al momento en que se realice el pago, como lo establece el Código Fiscal del estado.

Los intereses moratorios se calcularán a la tasa legal que fija el Código Civil del estado (9% anual) y comenzarán a causarse noventa días después de que quede firme la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento reclamatorio.

El procedimiento para declarar y fijar la responsabilidad patrimonial podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, se plantea y resuelve en sede administrativa, y deberá sujetarse, además de a lo dispuesto por la ley que se comenta, a la Ley del Procedimiento Administrativo del estado de Jalisco.

El estado, los municipios, y en general todas las entidades, tendrán derecho a repetir del servidor público directamente responsable lo que hubieran pagado a particulares, siempre y cuando se haya determinado, en el procedimiento administrativo que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que hubo falta administrativa grave.

Para el pago de responsabilidades, tanto el gobierno del estado como los ayuntamientos y demás entidades obligadas, deberán incluir el concepto correspondiente a indemnizaciones en sus presupuestos de egresos.

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada el 12 de diciembre de 2004 es igual, sustancialmente, a la ley publicada y pro-

mulgada en el estado de Jalisco, salvo diferencias de cuantificación, toda vez que fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlos, sufran daños en sus bienes y derechos a consecuencia de actividad administrativa irregular del estado.

VIII. REGÍMENES ESPECIALES DE RESPONSABILIDAD

Independientemente de las responsabilidades de orden patrimonial del Estado, existen casos, en leyes específicas, en los que esa responsabilidad patrimonial a cargo del Estado surge por el incumplimiento de la regulación administrativa de sus actos.

En rigor, la fuente primigenia de responsabilidad en tales casos se halla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 16 precisa que nadie puede ser molestado en su domicilio, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este precepto consagra la garantía individual de que la autoridad administrativa, al igual que todas las autoridades del país, sólo pueda actuar mediante determinaciones plenamente fundadas y motivadas, y para emitir las cuales exista una causa legal. La autoridad administrativa tiene que sujetarse a esa disposición constitucional y observar las leyes que las rijan; de no hacerlo, incurrirá en responsabilidad que significará, entre otras consecuencias, la obligación de indemnizar.

Así, independientemente de la obligación genérica que deriva del Código Civil, existen diversas disposiciones en distintas leyes que establecen directa o indirectamente la responsabilidad patrimonial del Estado.

1. *Ley de Amparo*

El juicio de amparo es un medio de defensa que tienen los particulares para defenderse de aquellos actos de autoridad que sean violatorios de alguna o varias de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que les afecten directa y personalmente. El efecto de la sentencia de amparo es el de restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías.

Esa restitución está a cargo de la autoridad responsable de la violación o de cualquiera otra que la hubiera sustituido en sus funciones; y más aún, cualquier autoridad que directa o indirectamente tenga que ver con el caso, está obligada a esa restitución.

Ésta es una forma especial de responsabilidad del estado que puede consistir en obligaciones de hacer (otorgar un permiso, aceptar una oferta de licitación, etcétera); obligaciones de no hacer (abstenerse de una conducta lesiva en contra del particular), u obligaciones de dar (restituir una suma de dinero cobrado indebidamente).

El cumplimiento de la sentencia de amparo es forzoso y debe ser inmediato. Conforme al artículo 105 de la Ley de Amparo, la sentencia protectora debe ser totalmente cumplida en un término de veinticuatro horas, so pena de que la autoridad remisa sea destituida de su cargo y encausada penalmente por el delito de desacato a un mandato de autoridad.

Puede darse el caso, en materia de amparo, de que por razones de hecho sea imposible restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía violada. Por ejemplo, si en la sentencia de amparo se determina que un decreto expropiatorio de inmuebles fue violatorio de preceptos constitucionales, pero por el tiempo transcurrido esos inmuebles ya fueron utilizados en obras de servicio público o de carácter social, lo que impide su restitución material.

En tal evento, la misma Ley de Amparo prevé que el resarcimiento al agraviado, esto es, el cumplimiento de la sentencia de amparo, se realice mediante el pago de daños y perjuicios.

Asimismo, sin necesidad de que se determine judicialmente la imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, éste puede solicitar, y aun convenir con la autoridad responsable, que el cumplimiento se realice mediante el pago de una suma de dinero a guisa de indemnización.

Tales daños y perjuicios se determinarán en cantidad líquida mediante un procedimiento incidental de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio de la Ley de Amparo. El pago de la cantidad líquida que resulte deberá hacerse, por regla general, en los mismos términos y condiciones fijados para el cumplimiento de la sentencia de amparo, es decir, en un plazo de veinticuatro horas.

Esta situación ha dado lugar a conflictos por lo elevado de algunas indemnizaciones que la autoridad responsable se ve imposibilitada de pa-

gar, por insuficiencia presupuestal. En tal caso, el pago fraccionado se vuelve una necesidad, más que una posibilidad.

2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

En su artículo 28 estatuye que en el caso de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa revoque la resolución en que se hayan impuesto sanciones, o bien que así derive de la modificación decretada, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público haya prestado sus servicios, que se le restituya en el goce de todos los derechos de que hubiese sido privado al ejecutar las sanciones impugnadas y que se nulificaron. Esa restitución en el goce de derechos implicará, forzosamente, el pago de los sueldos o salarios dejados de percibir desde el momento en que el servidor público hubiera sido suspendido en sus funciones y hasta que se le reinstale cabalmente en ellas. Ese pago de salarios caídos implicará los incrementos y cualquier emolumento extraordinario que hubieran surgido durante el periodo de suspensión del servidor público.

3. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público

Esta ley se aplica, de acuerdo con su artículo 1o., entre otros, a los bienes asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales; a los que habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las diversas entidades agrupadas en el sector público, y a aquellos bienes que estando sujetos a los procedimientos que establece la legislación aduanera, la legislación fiscal federal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, por ser inflamables, no fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, así como cuando se trate de vehículos y de animales vivos.

Los bienes mencionados se transfieren al servicio de administración y enajenación de bienes del sector público (SAE), y según el artículo 26 de la ley citada, de llegar a ordenarse por la autoridad competente que esos

bienes sean devueltos a quien tenga interés jurídico sobre ellos, la devolución deberá hacerse con los frutos que hubieran producido, incluyendo rendimientos en caso de numerario; y si los bienes se hubieran enajenado o fuere imposible devolverlos, se pagará el valor de ellos con cargo al fondo específico que prevé el artículo 89 de esa ley.

Además, el mismo artículo 28 precisa que el SAE será responsable de los daños derivados de la pérdida, extravío o deterioro inusual de los bienes que administre, lo cual podrá ser reclamado por quien tenga derecho a la devolución de esos bienes.

4. Ley General de Salud

En su artículo 404 esta ley prevé como medida preventiva el aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias; la desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, cualquier predio, y además la prohibición de actos de uso.

También es factible que en caso de que esas medidas sean consideradas ilegales en la revisión que se lleve a cabo por la autoridad competente y de acuerdo con los recursos o medios de defensa que se hagan valer, de lo cual derivaría una obligación patrimonial de orden indemnizatorio a cargo del Estado por la indebida privación de derechos posesorios o de uso en agravio de particulares.

5. Ley Forestal

En su artículo 45, esta ley se refiere al aseguramiento precautorio de recursos y materias primas forestales, así como de los bienes, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento que haya servido para la realización de los actos que motiven la imposición de esas medidas de seguridad. Por su parte, el artículo 48 prevé la posibilidad de decomisar esos mismos objetos, en caso de que se haya incurrido en conductas ilícitas.

Al igual que en el caso de la Ley General de Salud, de llegarse a determinar que esas decisiones administrativas carecen de fundamento y motivación, surgiría la obligación a cargo del Estado de reintegrar, a quien tuviera interés para ello, los bienes asegurados o decomisados; es-

to es, una obligación patrimonial a cargo del Estado que se traduciría en una indemnización por daños y perjuicios en el evento de que tal devolución fuere imposible.

6. *Ley de Pesca*

También esta ley, en su artículo 25, prevé el decomiso de productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas, así como de las embarcaciones, vehículos y artes de pesca que hayan servido para la realización de actos sancionables.

Al igual que en los dos casos anteriores, también esta conducta puede ser, eventualmente, fuente de responsabilidad para el Estado.

7. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

También se encuentra esta ley en el caso de las tres anteriores, al establecer como sanción posible, en su artículo 171, el decomiso de instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con la infracción.

En caso de carencia de fundamentación y motivación, la responsabilidad patrimonial a cargo del Estado se daría inmediatamente.

8. *Ley Federal de Telecomunicaciones*

El artículo 66 de este ordenamiento prevé la requisa de las empresas dedicadas a la actividad que esta ley regula, lo que puede decretar el gobierno federal en caso de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público, o bien cuando se prevea algún peligro inminente. La requisa puede alcanzar, además de a la vía general de comunicación, a los bienes muebles e inmuebles necesarios para la operación de la concesión, de todo lo cual podrá disponer el gobierno federal como lo juzgue conveniente.

Sin embargo, el mismo precepto ordena que, salvo en el caso de guerra, el gobierno federal debe indemnizar a los interesados y pagarles a valor real el importe de los daños y perjuicios que con la requisa se hubieren originado.

9. *Ley de Expropiación*

La posibilidad de expropiar bienes por causa de utilidad pública la prevé el artículo 27 constitucional. Esa expropiación debe realizarse, conforme al texto constitucional, mediante indemnización.

La Ley de Expropiación determina que la indemnización, obligación patrimonial a cargo del Estado, sea igual al valor comercial del bien expropiado, el que no podrá ser inferior a su valor fiscal. El plazo para el pago de una indemnización es de un año, en moneda nacional, sin perjuicio de que se disponga el pago en especie (artículo 20).

Asimismo, se prevé la reversión del bien expropiado a la esfera del dominio de su antiguo dueño si en el lapso de cinco años no se destina al fin para el cual fue expropiado (artículo 9o.).

Todos estos son casos de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, con la posibilidad de que la indemnización se pague en especie, lo que también debe hacerse, en primer término, en el caso de la reversión; aunque es posible que esto no se pueda realizar por razones de hecho, supuesto en el que tendría que pagarse una indemnización por los daños y perjuicios causados.

10. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*

En su artículo 43, al referirse a las obligaciones de los titulares de las diversas dependencias, esta ley menciona, entre otras, las de pagar salarios caídos cuando a ello se les haya condenado, por laudo ejecutoriado; y al pago, de acuerdo con la partida que al efecto exista en el presupuesto de egresos, de la indemnización por separación injustificada (si el trabajador afectado optó por ella), así como a pagar, en una sola exhibición, los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quincena.

La responsabilidad patrimonial del Estado es evidente en este caso.

11. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

Este instrumento internacional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1994, prevé la posibilidad de que inversionistas de uno de los Estados

contratantes demanden a otro de esos Estados por incumplimiento de las normas del Tratado en relación con las inversiones (artículo 1115).

Asimismo, el artículo 1110, al reconocer el derecho de cualquiera de los Estados a la expropiación por causa de utilidad pública, prescribe que la compensación por ese acto debe ser “al valor justo de mercado”.

Éstos son dos casos de responsabilidad patrimonial del Estado derivados de un instrumento internacional.

En rigor, toda la responsabilidad patrimonial derivada de conductas administrativas irregulares quedaba englobado en la responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos prevista genéricamente en la legislación civil. No obstante, con la inclusión de la responsabilidad civil objetiva y directa en la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ahora aquellas personas que sufran daños, sin obligación jurídica de soportarlos, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado tendrán derecho a una indemnización, debiendo demostrar únicamente que no existe fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.