

NOTAS ESENCIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL MUNICIPAL EN MÉXICO*

Manuel JIMÉNEZ DORANTES**

Francisco MÉRIDA GARCÍA***

SUMARIO: I. *Planteamiento general*. II. *Régimen de distribución competencial en materia de responsabilidad patrimonial en México*. III. *Los municipios y la responsabilidad patrimonial*. IV. *A modo de conclusión*.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Considerando que este trabajo se inserta dentro de un proyecto más amplio sobre el estudio de la responsabilidad patrimonial, centraremos nuestra participación en el aspecto concreto del régimen municipal. Por tanto, damos por hecho que el lector habrá llevado a cabo la lectura sobre el resto de temas concretos que los autores de esta obra han expuesto con mayor precisión.

La responsabilidad patrimonial en México es una figura de reciente creación. Durante un largo periodo, el Estado mexicano (*lato sensu*) y, especialmente, sus administraciones públicas (federal, estatal y municipal) eran *de facto* irresponsables en su actuación. Si bien es cierto que las normas civiles previeron la responsabilidad del Estado, ésta no se daba, ya que se consideraba que la responsabilidad era subsidiaria con el servi-

* Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación “Cooperación al desarrollo local en México”, Madrid, IDL-UAM/BSCH, 2004-2005.

** Profesor titular de la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador principal en México del proyecto de investigación “Cooperación al desarrollo local en México”, IDL-UAM/BSCH, Madrid, 2004-2005.

*** Becario de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas.

dor público causante del daño y que —como expone la doctrina civilista— se sostenía en la *culpa* como concepto central.¹

Por ello, hasta la reforma a la Constitución federal del 14 de junio de 2002, el Estado mexicano gozó de una tremenda irresponsabilidad en los daños que causaba su actuación. Esta situación demostraba que la “garantía patrimonial” del ciudadano en México era parcial, ya que únicamente se reconocía a la “expropiación” como medio por el cual el Estado debía indemnizar el menoscabo patrimonial que provocaba; no obstante, como es sabido, la expropiación procede —como expone el artículo 27 de la Constitución federal— por causa de utilidad pública.

Esta notable carencia llegó a su fin con la modificación del artículo 113 constitucional que reconoce a partir de 2002 la responsabilidad no sólo de los funcionarios públicos sino también la responsabilidad “objetiva” y “directa” del Estado por su actividad administrativa irregular, según la redacción constitucional.

II. RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MÉXICO

Para el lector que no está familiarizado con el modelo de Estado mexicano, es preceptivo hacer una referencia somera sobre el sistema federal en el que se desarrolla este trabajo.

El Estado mexicano ha pasado por una serie de vicisitudes en la elección de su forma de Estado. En términos generales, la pugna se sitió entre dos grupos. Mientras que los *conservadores* lucharon por la permanencia de un sistema unitario, el grupo *liberal* defendió en cada uno de sus debates y luchas al sistema federal como el modelo de Estado más idóneo para México. Finalmente, ya que un estudio pormenorizado excede por mucho las intenciones de esta participación, el sistema federal en México ha logrado consolidarse como el modelo más idóneo.

La Constitución mexicana adopta el principio de Estado federal. No obstante, el sistema se ha ajustado a cada uno de los momentos históricos, ya que de entrada se diseñó un sistema federal de *corte dualista* en

¹ El artículo 1927 del Código Civil Federal —hasta la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de 2004— previó la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado respecto de sus servidores públicos.

el que, como se sabe, cada una de las entidades territoriales que le conforman ejercen sus competencias de manera separada e independiente. A principios del siglo XX, el sistema federal mexicano inició su actualización para responder con mayor eficacia a las necesidades conjuntas (federación-entidades federativas), de manera que se incluyó en el texto constitucional la mención a las diversas técnicas de colaboración federal. Actualmente, el sistema federal mexicano exige una reestructuración y mejoramiento del sistema de distribución competencial, de manera que tanto la Federación como las entidades federativas tengan, en la medida de lo posible, delimitado su régimen competencial² y adoptar con prudencia los mecanismos de cooperación y coordinación.³

Ahora bien, por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial en el Estado mexicano, hay que iniciar exponiendo que tiene una doble regulación. El principio de Estado federal (artículo 40 de la Constitución) se encuentra territorialmente estructurado, esencialmente, por tres entidades jurídico-públicas: Federación, entidades federativas y municipios.

Cada uno de los sujetos jurídico-públicos de carácter territorial mexicanos goza de cierto nivel de autonomía. Por tanto, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, federales y estatales, los municipios tienen autonomía que ejercen en el marco constitucional.

Siguiendo la construcción de los modelos federales, el mexicano prevé una regulación federal y la regulación de las entidades federativas en materia de responsabilidad patrimonial.

En este sentido, la Constitución inserta la responsabilidad patrimonial del Estado (Federación) y deja a cada una de las entidades federativas llevar a cabo su propia regulación en la materia. Consecuentemente, en México se regula, por un lado, la responsabilidad patrimonial de la Federación y, por el otro, la responsabilidad patrimonial de las entidades federativas y sus respectivos municipios.

² Sobre las necesidades y retos actuales del federalismo mexicano remito al lector a González Oropeza, Manuel, "Distribución de facultades y competencias en México", trad. de Francisco Mérida García, *SCLC. Estudios jurídicos y políticos*, núm. 2: *Sistema federal*, San Cristóbal de las Casas, México, 2005.

³ Para un estudio más detallado sobre los sistemas de cooperación y coordinación en México véase Jiménez Dorantes, Manuel, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruiz*, t. I: *Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

La situación tiene una explicación muy clara, ya que, a diferencia de algunos otros modelos de corte unitario (España⁴ o Italia, entre otros) en el que el Estado se reserva la regulación del régimen de las administraciones públicas, incluidas las de sus regiones y municipios, en el modelo federal la diversidad de centros de decisión con poder constituyente propio excluyen la posibilidad de que la Federación regule exhaustivamente el régimen administrativo, ya que —evidentemente— estaría trasgrediendo el régimen de las entidades federativas. En este sentido, coexisten pacíficamente la regulación federal en la materia, aplicable únicamente a los órganos federales que lleven a cabo actividad administrativa, y cada una de las regulaciones de las entidades federativas, que según la misma Constitución se encargan del régimen municipal respectivo.

Por tanto, los órganos federales que ejercen actividades administrativas están regulados por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, del 31 de diciembre de 2004, en lo que respecta a la responsabilidad patrimonial objetiva y directa en que pueden incurrir. Mientras que cada una de las entidades federativas someten su actividad administrativa a sus respectivas leyes en la materia. En este último caso se regula la responsabilidad patrimonial del régimen municipal respectivo.

Ahora bien, aunque existen diferencias en la regulación de cada una de las entidades federativas, es posible llevar a cabo una exposición de las características generales de la responsabilidad patrimonial municipal. Resulta evidente que los municipios comparten, en gran medida, la regulación y procedimientos que operan para la administración estatal.

III. LOS MUNICIPIOS Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Todas las acciones por parte de la administración pública pueden generar daño en los particulares y, en consecuencia, puede ser sujeta a res-

⁴ Es necesario resaltar que la responsabilidad administrativa de carácter subsidiario en España tuvo su antecedente en la Constitución de 1931 y su desarrollo legislativo en la Ley para los Municipios de 1935. No obstante, en 1950, exactamente, la Ley del Régimen Local, aplicable especialmente a los municipios españoles, previó la responsabilidad patrimonial de los entes locales españoles de manera directa y objetiva. Posteriormente, la Ley de Expropiación (1954) amplió la responsabilidad a la administración estatal. Sobre este modelo véase Mir Puigpelat, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, 2002; Bermejo Vera, José, *Derecho administrativo, parte especial*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 2001; García de Enterría, Eduar-

ponsabilidad. La actividad realizada por el municipio incrementa el riesgo de producir un daño patrimonial, ya que este ente territorial tiene un contacto más cercano con el ciudadano.

Una de las principales directrices impuestas a la administración municipal consiste en actuar siempre apegada al marco jurídico (principio de legalidad). No obstante, aunque el municipio actúe apegado a derecho, no puede evitar que su actividad no cause, en algún momento, daño a un particular o a otro sujeto jurídico-público. Por esta razón, resulta importante dejar claro qué comprende la actividad administrativa municipal y, en consecuencia, qué se entiende por actividad administrativa irregular en el caso municipal.

La actividad administrativa municipal comprende dos vertientes fundamentales: los actos administrativos, ya sean reglados o discrecionales, y la actuación material. En ambos casos, es evidente que se puede producir un menoscabo patrimonial. De igual manera, resulta importante señalar y delimitar qué es lo que se entiende por actividad administrativa irregular (municipal).

En términos generales, el elemento “antijuricidad” recae sobre el daño que produce la administración (municipal) a otro sujeto público o privado, siempre y cuando éste no tenga la obligación jurídica de soportarlo, por lo que pasa a un segundo plano la licitud o ilicitud de dicha actividad. Consecuentemente, se puede concluir que, en el sistema jurídico mexicano, la actividad administrativa irregular es aquella que causa una lesión o daño a otro sujeto, ya sea en su persona, bienes o derechos, y éste no tenga la obligación jurídica de soportar, sin importar que dicha actividad haya sido lícita o no.⁵

Cabe mencionar que este trabajo pretende analizar la función que tiene el municipio frente a su actividad irregular (dañosa); al mismo tiempo, intenta indicar que la legislación actual excluye de responsabilidad al municipio por los daños causados por los concesionarios de los servicios públicos municipales, cuestión que sin duda debe analizarse con detenimiento y replantearse, debido, sencillamente, a que la transmisión de la gestión de dichos servicios a un particular no implica, de ninguna mane-

do y Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, t. II, entre otros.

⁵ Véase párrafo 2, artículo 1o., de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

ra, la transmisión de la titularidad pública de dichas actividades, lo que significa que el municipio se mantiene como sujeto final de imputaciones por parte de los usuarios del servicio.

Como punto de partida, la responsabilidad administrativa municipal es objetiva y directa, pero, en contra parte, los daños y perjuicios (personales y/o materiales) que constituyan la lesión patrimonial reclamada deberán ser, entre otras cosas: reales, evaluables en dinero, directamente relacionados a una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población, deberán ser imputables a la administración municipal, deberá existir un nexo entre la actividad de la administración y el daño y, por último, que dicho nexo no esté roto por causa extraña. En este orden de ideas, se excluye al municipio de la obligación de indemnizar cuando los daños se hayan ocasionado por fuerza mayor, cuando se deriven de hechos o circunstancias que no se hayan podido prever o evitar con los conocimientos científicos y recursos técnicos y materiales que sean asequibles a la administración municipal, o cuando no sean consecuencia de la actividad administrativa, en sus dos vertientes.

1. Obligación presupuestaria

Las legislaciones estatales existentes en materia de responsabilidad patrimonial imponen al municipio la obligación presupuestaria, es decir, imponen la obligación de prever en su presupuesto de egresos una partida para cubrir los casos de responsabilidad patrimonial.⁶ Dicha partida deberá, al mismo tiempo, considerar las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, y deberán ajustarse anualmente en una proporción igual al incremento promedio que se registre en el presupuesto.

2. Indemnizaciones

Una vez que se ha establecido la obligación del municipio de indemnizar al sujeto dañado, aquél tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

⁶ Artículo 11, Ley de Responsabilidad Patrimonial (LRP) de Baja California Sur; artículo 9o., LRP de San Luis Potosí; artículo 6o., LRP de Colima, entre otras.

- a) El pago deberá realizarlo en moneda nacional, pudiendo ser en especie cuando así lo convenga con el sujeto.
- b) Se deberá cubrir la totalidad de la indemnización, pudiéndola realizar en parcialidades, previo acuerdo con el sujeto indemnizado.

Las modalidades y el monto que se establecen para fijar las indemnizaciones varían según la legislación estatal, derivado de la influencia del modelo federal. Por ello, dependerá de cada regulación estatal en la materia establecer las modalidades y montos correspondientes.

Una de las opciones jurídicamente viables a disposición del municipio consiste en la posibilidad de celebrar contrato de seguro que le proteja contra la responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir, garantizando de esta forma los recursos necesarios para enfrentar las eventuales indemnizaciones, con la salvedad de que, en caso de que la suma asegurada no fuera suficiente, el municipio tiene la obligación de cubrir el faltante.

3. *Procedimiento*

En términos generales, el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial se produce a solicitud de la parte interesada o su representante legal, que, además, deberá probar la existencia del daño que produce la responsabilidad patrimonial.

El peticionario tiene dos vías para iniciar el procedimiento:

- a) Presentar su reclamación ante el municipio.
- b) Acudir ante el tribunal contencioso administrativo de la entidad federativa que corresponda.

No obstante, si opta por la vía de reclamación y se le niega la indemnización, el interesado podrá intentar la vía contencioso-administrativa, lo que evidentemente implica que una vez iniciada la vía jurisdiccional el peticionario no podrá, posteriormente, intentar la vía de reclamación administrativa.

4. *Concurrencia*

La concurrencia adquiere relevancia en el ámbito municipal ya que, como se ha precisado al inicio de este trabajo, el sistema federal adopta-

do en la Constitución mexicana estructura el ejercicio del poder público entre varios sujetos jurídico-públicos de carácter territorial (Federación, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal); esta diversidad de centros de decisión exige, necesariamente, la utilización de técnicas de cooperación y coordinación entre los entes territoriales que conforman el Estado mexicano.

Actualmente se evidencia la actividad administrativa conjunta de los sujetos territoriales en diversas materias (medio ambiente, carreteras, turismo, aguas, entre otras), lo que en muchas ocasiones puede producir daños que deriven en responsabilidad patrimonial. En estos casos de actuación conjunta —inevitables en un sistema de federalismo cooperativo— los sujetos jurídico-públicos intervinientes deben responder a la indemnización del daño en la misma proporción de su actuación.

De esta manera quedan cubiertos los casos en que se produzca un daño por una actuación conjunta de los diversos sujetos jurídico-públicos territoriales del Estado federal mexicano.

5. Servicio público municipal concesionado

Si bien es cierto que la responsabilidad patrimonial tiene al daño como eje de su estructura (objetiva), no hay que perder de vista que el otro elemento esencial que fortalece a esta garantía patrimonial consiste en la responsabilidad directa del Estado (en este caso del municipio), por lo que en el caso de los servicios públicos municipales concesionados, la regulación de algunas leyes estatales en la materia se somete a la crítica rigurosa.

Existe una contradicción respecto del sujeto responsable de la indemnización. En los casos en los que se produzca un daño por un concesionario de algún servicio público municipal, se prevé que será responsable dicho concesionario.⁷ Esta situación parece dar la posibilidad de irresponsabilidad de la administración municipal, ya que será el concesionario quien deba enfrentar la indemnización. No obstante, la cuestión dista mucho de una solución simplista como ésta, ya que se está trasladando la responsabilidad originaria y directa de la administración al concesiona-

⁷ Véase artículo 37, LRP de San Luis Potosí; artículo 33, LRP de Colima; artículo 40, LRP de Baja California Sur, entre otras.

rio, lo que si bien es cierto está admitido por el derecho administrativo moderno, también lo es que la legislación no prevé al concesionario como un sujeto sometido al régimen de responsabilidad patrimonial.⁸

Simplemente hay que dejar asentado que la concesión de una actividad calificada como pública implica la transmisión de la “gestión” de dichos servicios a un particular, pero de ninguna manera la transmisión de la “titularidad” pública de dichas actividades, lo que significa que el municipio se mantiene como sujeto final de imputaciones por parte de los usuarios del servicio o, por otro lado, admitir de una vez por todas en el derecho positivo que el concesionario es un sujeto privado sometido al régimen administrativo de responsabilidad patrimonial.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Resulta importante mencionar que debido a la reciente incorporación al sistema jurídico mexicano de la responsabilidad patrimonial del Estado, aún no es posible identificar todas las carencias y limitaciones de la misma. Si bien se han dado algunos avances en la regulación federal, aún son muchas las entidades federativas que no legislan en la materia, lo que tiene consecuencia en el régimen municipal respectivo.

Es necesario esperar un sólido desarrollo legislativo y, especialmente, jurisprudencial para delimitar, definir el alcance y relevancia del régimen de responsabilidad estatal.

Los modelos comparados han demostrado distintos niveles de desarrollo y alcance. Es posible agrupar aquellos modelos que han concebido su responsabilidad patrimonial de manera global y absoluta, como el español, apartándose completamente de la idea de culpa, y el modelo alemán, que si bien prevé la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta se concibe con ciertos límites, equilibrios y precisiones.⁹

Finalmente, la responsabilidad patrimonial en México se circunscribe únicamente al ciudadano, que si bien es cierto es el punto central del instrumento resarcitorio, produciéndose una notable y grave carencia de los

⁸ Véase artículo 3o., LRP de Baja California Sur; artículos 1o. y 2o., LRP de Colima; artículo 7o., LRP de San Luis Potosí, entre otras.

⁹ Un estudio sobre ambos modelos se puede consultar en Mir Puigpelat, Oriol, *op. cit.*, nota 4.

casos de resarcimiento del daño al patrimonio del resto de sujetos jurídico-públicos. En un Estado federal, la existencia de distintos centros de decisión y distribución competencial que ejercen poder público (Federación, entidades federativas y municipios, especialmente) dotados de autonomía y con un patrimonio específico y diferenciado del resto, no puede quedar al margen de la responsabilidad extracontractual, a menos que se tenga la “ilusión” de que entre administraciones públicas no se produce daño patrimonial, especialmente a la municipal. Es necesario introducir en la legislación los casos en que procede el resarcimiento del daño patrimonial entre sujetos jurídico-públicos para completar el diseño de esta garantía patrimonial.