

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Al hablar de responsabilidad aludimos a la obligación que nos pone en deuda como resultado de culpa, delito u otra causa legal; o a la capacidad de asumir las consecuencias de un acto que realizamos libremente. El vocablo español “responsabilidad” proviene del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo*, traducible como estar obligado; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, entre las que destacan: *i*) calidad de responsable; *ii*) deuda; *iii*) cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado, y *iv*) capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁹¹ En este último sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos.

En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

De igual modo, es dable explicar la responsabilidad como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que dentro de ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

I. LA SUJECCIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Durante siglos, el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho. Prueba de ello fue la existencia del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX. Mas el Estado moderno

²⁹¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1784.

habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de la llamada Revolución gloriosa (1688) y en Francia a partir de su célebre Revolución (1789); el sometimiento de los actos del Estado al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*Common Law*), o sea, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *Rule of Law*; y el de la sujeción total de su actuación a los dictados del derecho, pero conservando ciertas prerrogativas a través del régimen de derecho administrativo.

En tanto el Estado no se sometió al derecho, fue jurídicamente irresponsable, lo que se tradujo en no resarcir a los particulares los daños derivados de los actos realizados por los órganos del poder público o sus agentes, funcionarios o servidores; el sometimiento del ente estatal al derecho tuvo por consecuencia el cese de su irresponsabilidad jurídica y la consiguiente aparición gradual de su responsabilidad, hasta llegar a ser directa y objetiva.

1. *La teoría del fisco*

Deriva el vocablo español “fisco” de la voz latina *fiscus*, traducible como cesta de mimbre, empleada conforme a la costumbre romana para guardar el dinero; más tarde se usó esta palabra para aludir a todo tipo de bolsa destinada a tal objeto, y por extensión, al dinero mismo así guardado. Posteriormente, la voz *fiscus* se refirió al tesoro del príncipe a efecto de distinguirlo del tesoro público, al que se diferenció con el nombre de *erarium publicum*, toda vez que, como narra Tácito, el patrimonio del emperador estaba separado del tesoro del Estado.²⁹²

Esta teoría, desarrollada durante la etapa del Estado policía, retoma la figura jurídica romana del fisco, situada al lado del emperador, propietario de bienes utilizados para lograr los fines estatales, que gozaba de privilegios especiales; en el derecho alemán de la época del Estado gendarme, el fisco es la caja que recauda las multas, las confiscaciones, los tesoros descubiertos y demás bienes y recursos percibidos en ejercicio del derecho de supremacía destinados a los fines patrimoniales; de esta suerte, el fisco es reconocido antes que el Estado como persona jurídica, por lo que al reconocerse también a este último el carácter de persona, se llega a la antesala de la teoría de su doble personalidad, que cobraría auge ya en la etapa del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar:

²⁹² Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991, p. 126.

Así, coexistían en este plano dos personas morales: una el Estado —persona jurídica de derecho público, representante de la sociedad política gobernada por un monarca— y otra, el Fisco —persona jurídica de derecho común (civil), representante del patrimonio estatal, y de la sociedad entendida en cuanto intereses pecuniarios—. ²⁹³

Conforme a la teoría del fisco, éste se somete al derecho ordinario cuando administra su patrimonio, por lo que se sujeta a la ley; el Estado en cambio, carece de patrimonio, pero está investido del imperio, de la potestad, de la autoridad del poder público; el fisco es un súbdito más a la manera de un sujeto privado ordinario al que el Estado le impone cargas, situación que explica Otto Mayer en los siguientes términos:

Esta idea con toda suerte de modalidades, se aplica a los diferentes actos del poder público, y sirve para asegurar mayor número de derechos, frente al Estado, en beneficio de los súbditos. El Estado expropia al poseedor de un inmueble, pero impone al mismo tiempo al fisco la carga de indemnizar a éste con una suma de dinero. El Estado, por el nombramiento del funcionario, lo somete a una dependencia especial, pero al mismo tiempo, o aun antes, el fisco concluye con él una convención, convención de derecho civil, por la cual se obliga a pagarle un sueldo. El Estado hace percibir contribuciones que ya habían sido pagadas; se estima que el fisco ha obtenido un enriquecimiento sin causa y debe restituirlos según los principios de la *condictio indebiti*. En términos generales, todas las veces que el Estado, por un acto de poder público, impone a determinada persona un sacrificio especial, el fisco, en virtud de una regla general de derecho civil, se convierte en deudor de una indemnización justa, para cuyo pago se le puede emplazar ante el tribunal civil. ²⁹⁴

De acuerdo con la teoría del fisco, los actos del poder público eran de dos tipos: los realizados por el Estado —carente de personalidad jurídica— al margen del derecho, en ejercicio de su potestad, y los efectuados por el fisco —quien tenía personalidad jurídica— con sujeción al derecho, lo que permitía al Estado expropiar y al fisco obligaba a pagar.

2. *El Rule of Law*

En su libro *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* publicado en 1885, el jurista inglés Albert Venn Dicey, profesor en el *All Souls College*, em-

²⁹³ Soto Kloss, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, 1971, p. 90.

²⁹⁴ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

plea la expresión *Rule of Law* para enfatizar el imperio de la ley y el principio de legalidad, merced al cual en los países anglosajones la administración pública de su época no disfrutaba de ninguna prerrogativa, pues estaba sujeta al derecho común, por cuya razón los británicos carecían de derecho administrativo y no podrían tenerlo mientras su administración estuviera desprovista de privilegios legales, habida cuenta que las relaciones de ésta con los administrados habrían de regirse por el derecho común, “esta circunstancia hacía completamente imposible la comparación del *droit administratif* con cualquier rama del derecho inglés”.²⁹⁵

El profesor Dicey se vale de la locución *Rule of Law* para caracterizar la sujeción del Estado al derecho común en el sistema inglés, y contrastarlo con el régimen administrativo francés, que somete al Estado a un derecho distinto al común, conformado con principios propios, habida cuenta que, como hiciera notar en la misma época Maurice Hauriou: “El derecho administrativo francés es, desde el punto de vista del derecho público en general, un derecho de equidad basado en la prerrogativa de la administración”.²⁹⁶

3. *El régimen de derecho administrativo*

Al igual que en el sistema inglés del *Rule of Law*, en el régimen de derecho administrativo también se da la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado. Así, en el sistema francés, que sirve de modelo a todos los que adoptan ese régimen, se advierten como características la existencia de un derecho especial aplicable a la administración pública y un conjunto de prerrogativas para esta última: el derecho administrativo, que es un derecho autónomo paralelo al derecho ordinario, y la existencia de prerrogativas de la administración pública, en donde se pueden apreciar, entre otras, las siguientes:

- 1) Expedir leyes en sentido material, que no son otra cosa los reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien jefatura la administración pública.
- 2) Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de

²⁹⁵ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co. Limited, 1889, p. 310.

²⁹⁶ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.²⁹⁷

- 3) Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.
- 4) Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.
- 5) Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

El régimen de derecho administrativo se caracteriza también por las restricciones que impone a la administración pública, entre las que figuran las siguientes:

- a) La reducción de su actuación a todo lo que la ley le autoriza a hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe— los órganos o autoridades estatales sólo están facultados a hacer lo que les permite la ley.
- b) La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.
- c) El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- d) El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración pública como ocurre en el caso de las contralorías.

II. ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

Caracteriza al Estado de derecho el imperio de este último, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a la norma jurídica y, por tanto, a la legalidad de su actuación, que incluye el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

²⁹⁷ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, vol. I, p. 76.

En consecuencia, resulta inherente a la esencia misma de todo Estado de derecho resarcir a los particulares por los daños que les ocasionen los actos —culposos o no— provenientes de los órganos del poder público o de sus agentes, funcionarios o servidores, habida cuenta de que ni el ente estatal ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley, sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico enunciado por Maurice Hauriou acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

1. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica; la primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral; toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente, reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

2. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción legal frente al daño; reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Supuesto indispensable en la responsabilidad jurídica es la existencia de un daño, mas éste puede ser de diversa índole y afectar a la sociedad entera o a una persona en lo particular, razón por la cual se distingue entre responsabilidad penal y civil.

A. Responsabilidad penal

Siempre que se ofendan o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes realizaron tales atentados, a condición de que esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

B. Responsabilidad civil

En contraste con la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular; pero como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, debe limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la civil ni viceversa y, de hecho, determinados actos delictivos implican para su autor simultáneamente ambas responsabilidades. El homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal, es civilmente responsable del perjuicio causado a los hijos de su víctima, por cuya razón, la pena que se le impone por la comisión del delito no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho en los cuales la respuesta al daño era de índole afflictiva y penal; es el esquema de la ley del

tali3n, que de represalia infligida en la persona del reo se transforma en compensaci3n pecuniaria con prop3sito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del m3ltiplo que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

La idea de responsabilidad, en el derecho romano, se modific3 radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situaci3n injusta cuya reparaci3n no la generaba la falta sino la lesi3n, seg3n el principio contenido en la *Lex Aquilia* que instaur3 la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un da3o estaba obligado a repararlo.²⁹⁸ Seg3n Eduardo Soto Kloss, en Roma:

El fundamento, la causa de la obligaci3n de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del da3o, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombres, desequilibrio injusto, injuria, perturbaci3n de una igualdad que es necesario proteger; y por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese da3o contrario a esa igualdad (*aequitas*).²⁹⁹

Seg3n otra corriente doctrinaria que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jur3dica de los sujetos del derecho con el prop3sito de restablecer la situaci3n patrimonial de la v3ctima del da3o antijur3dico. En consecuencia, la indemnizaci3n debe ser proporcional al da3o sufrido.

As3 pues, la responsabilidad civil en ese otro esquema carece de car3cter punitivo o afflictivo, por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la v3ctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el art3culo 1910 del C3digo Civil para el Distrito Federal establece: “El que obrando il3citamente o contra las buenas costumbres cause da3o a otro, est3 obligado a repararlo, a menos que demuestre que el da3o se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la v3ctima”.

III. LA RESPONSABILIDAD P3BLICA

La responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que

²⁹⁸ “*Lex aquilia*. Votada seg3n se cree en el a3o 287 a. de J. C., en los comicios de la plebe, a propuesta del tribuno Aquilio, que uni3 as3 su nombre a una de las leyes m3s famosas de la Roma antigua, por regular el resarcimiento del da3o causado a otro (*damnum injuria datum*) al matar o al herir a un esclavo o a un animal, o al destruir o menoscabar una cosa cualquiera”. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliogr3fica Omeba, 1968, pp. 527 y 528.

²⁹⁹ Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad p3blica: enfoque pol3tico”, *Responsabilidad del Estado*, Tucum3n, Unsta, 1982, p. 21.

se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares.

1. *El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado*

En el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, desempeña un papel estelar la jurisprudencia francesa del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, en la que destaca el célebre *arrêt* Blanco del 6 de febrero de 1873, el cual no tuvo en su época mayores pretensiones y careció de resonancia, puesto que simplemente estimó resolver un conflicto de competencia específico, planteado por el tribunal civil de Burdeos, ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente empleada de la factoría de tabacos del Estado, atropellada por un vehículo de la misma institución.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrêt* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos en el *arrêt* Rotschild (Consejo de Estado, diciembre 6 de 1855), las cuales —ceñidas a la teoría de la *doble personalidad del Estado*— dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de gestión realizados como propietario y los actos de autoridad efectuados como poder público.

En los casos de los actos de gestión, al decir del comisario de gobierno David, el Estado actúa en su papel de propietario como cualquier persona privada sometida por consecuencia al derecho civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales. En sus palabras: “En verdad, nosotros debemos reconocer que el Estado, como propietario, como persona civil capaz de obligarse mediante contratos en los términos del derecho común, en sus relaciones con los particulares, está sumiso a las reglas del derecho civil, desde un doble punto de vista”.³⁰⁰

En las conclusiones del comisario David, se entienden por actos de autoridad los realizados por el Estado cuando actúa como poder público, como cuando se trata de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial.

Orientado por las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó el 6 de febrero de 1873 el célebre *arrêt* Blanco, cuyo texto breve y poco conocido, es el siguiente:

³⁰⁰ Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 377.

CONSIDERANDO: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.

CONSIDERANDO: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

CONSIDERANDO: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

RESUELVE que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y 16 fructidor año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.³⁰¹

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del ente estatal planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rotschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508), que curiosamente casi ha pasado inadvertido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco en su tratado *La responsabilité de la puissance publique* (París, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco en el campo doctrinario, no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado, porque como afirma José Luis Villar Ezcurra, en su espléndido estudio del servicio público:

Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los

³⁰¹ Long, M. et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc.³⁰²

Una vez expuesto un panorama introductorio de la responsabilidad del Estado, abordaremos el tratamiento de la institución en el derecho mexicano. En efecto, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, establece del artículo 108 al 114 las bases de la responsabilidad estatal y de sus servidores públicos.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Coahuila, en su artículo 160, establece:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones señaladas en el artículo 164 a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

2. Responsabilidad de los servidores públicos

En el orden jurídico coahuilense, respecto de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, se pueden distinguir diversas categorías: la política, la penal y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas infrinja el principio *non bis in idem*, por lo que no excluye a las demás. Acerca de este tema, el artículo 109 de la Constitución federal dispone: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

A. Responsabilidad política

El artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza contempla este tipo de responsabilidad al hacer referencia al juicio

³⁰² Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, p. 66.

político en los siguientes términos: “I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones señaladas en el artículo 164 a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Este mecanismo, inspirado en el *impeachment* anglosajón, representa aquella categoría específica de responsabilidad imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Acerca de este tema, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone: “Artículo 9o. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años”.

B. Responsabilidad penal

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes realizaron tales atentados. Al respecto, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza previene:

Artículo 163. Podrán ser sujetos de juicio político los diputados del Congreso del Estado; el Auditor Superior del Estado; el Gobernador del Estado; los Secretarios del ramo; los subsecretarios; el Fiscal General del Estado, los fiscales, los fiscales especializados; los directores generales o su equivalente en las entidades y los directores de las dependencias del Poder Ejecutivo y de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; del Tribunal Electoral; del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; de los Tribunales Distritales; los jueces de primera instancia; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos del Estado; los integrantes de los concejos municipales; los directores generales o sus equivalentes de las entidades paraestatales y paramunicipales; así como los titulares e integrantes de los consejos y asambleas generales de los organismos públicos autónomos, cualquiera que sea su denominación.

El Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso Local y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, serán sujetos de juicio político en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, cuando incurran en violaciones graves a este supremo ordenamiento y a las leyes federales que de él emanen, así como en el caso de manejo indebido de fondos y recursos federales.

C. Responsabilidad administrativa

En materia de responsabilidad administrativa, la normativa del Estado de México distingue la no grave y la responsabilidad administrativa grave; respecto de la primera ordena:

Artículo 50. Incurrir en falta administrativa no grave, el servidor público que, con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 95 de la presente Ley.

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 95 de la presente Ley.

IV. Presentar en tiempo y forma la declaración de situación patrimonial y la de intereses que, en su caso, considere se actualice, en los términos establecidos por esta Ley.

V. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.

VI. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.

VII. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión.

En caso de que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan

control sobre la sociedad. Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.

IX. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado y responsabilidad o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.

XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.

XII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de esta Ley.

XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.

XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos,

XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.

XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.

XVIII. Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares del mismo, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, y

XIX. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.

Artículo 51. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público.

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

El artículo 109 de la Constitución federal dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. La fracción III prevé que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este precepto establece, además, que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, y que no deben imponerse sanciones de la misma naturaleza dos veces por una sola conducta.

3. Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano

La idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado se inserta en el esquema del Estado absolutista, por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen, basado en la idea —a la sazón imperante— de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca quien, de esta suerte, se identificaba totalmente con el Estado, lo que movió a Francois Senault a aseverar “El rey es el Estado”, inspirando a Luis XIV a afirmar posteriormente: “El Estado soy yo”. Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su con-

cepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un “Estado responsable”, obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.³⁰³

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,³⁰⁴ año en que se expidió un nuevo Código Civil. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal de 1928, precisamente mediante su artículo 1928 ahora reformado, introdujo entonces en México —si bien tímidamente— la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el Código Civil de 1928 fue de modesto alcance, toda vez que por una parte no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos: el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener una sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar una nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado, generalmente sobreprotegido por el juzgador. Y en los raros casos en que el afectado lograba obtener las reso-

³⁰³ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

³⁰⁴ Varias leyes intentaron instaurar la responsabilidad del Estado; entre otras, las Leyes de Reclamaciones de octubre de 1855 y de noviembre de 1917, que tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas de daños ocasionados por acciones bélicas.

luciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

En 1982 se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal. Posteriormente, a propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el nuevo concepto de “víctima del abuso de poder”, se aprobó un paquete de reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 del enero de 1994, en cuya virtud el Estado mexicano asumió de manera directa y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes o representantes; tal responsabilidad comprendió el pago de perjuicios y se estableció la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar tal responsabilidad; se simplificaron y ampliaron los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse a través de las comisiones de derechos humanos.

4. *La reforma constitucional de 2002*

El doctor Álvaro Castro Estrada, sin duda el jurista mexicano que con mayor profundidad ha investigado el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, promovió incorporarla al orden jurídico mexicano mediante una modificación de la denominación del título cuarto de la Constitución, la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional y la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que desarrollara la nueva disposición constitucional, así como reformas a diversos ordenamientos legales.³⁰⁵

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado 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 (entendida como 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), y determina como objetiva y directa la responsabilidad extracontractual a cargo del ente estatal.

³⁰⁵ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

La Ley mencionada exceptúa expresamente de la obligación de indemnizar —desde luego— los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como los casos fortuitos y de fuerza mayor; también los daños y perjuicios derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, y además, los casos en los que el solicitante de la indemnización fuere el único causante del daño.

Asimismo, se derogaron el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ya abrogada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), así como el artículo 1927 del Código Civil federal, que establecía la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado de naturaleza civil.

IV. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

El derecho administrativo en un Estado de derecho tiene como soportes estructurales el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos. Con relación al primero, la administración pública no solamente debe justificar su actuación en una ley previa, sino que en esta última agota sus posibilidades de hacerlo, a través de su ejecución; por cuanto hace al segundo, la actividad de la administración se encuentra presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo que conlleva —al margen y con independencia de sus intervenciones formales— una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.³⁰⁶

La cobertura de esos daños residuales de la acción administrativa, a efecto de garantizar la integridad del patrimonio de los administrados, justifica el principio general de responsabilidad patrimonial; esto quiere decir que todas las formas mediante las cuales se materializa la actividad de la administración, que impliquen un menoscabo individualizado (lesión antijurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.³⁰⁷

³⁰⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II, pp. 351-353.

³⁰⁷ *Idem*.

La institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado no se reconduce a un simple sistema de cobertura de daños causados por actos ilícitos atribuidos a agentes públicos; se trata de una responsabilidad directa y objetiva, en tanto que descansa en el patrimonio de la persona afectada por actos u omisiones que se imputan a la organización estatal, y no en la conducta del funcionario responsable por culpa o actuación ilícita, aun cuando las comprenda.³⁰⁸

En términos generales, y con los matices y modulaciones normativas en cada país,³⁰⁹ los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado, y en especial de las administraciones públicas, se basa en: *a)* la existencia de un daño, resarcible, cierto y real, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas; *b)* que sea imputable a la organización administrativa, por ser efecto de su actividad, y *c)* el nexo causal entre una y otra, esto es, la acción u omisión imputable a la administración, que cause el daño o lesión que los particulares no tienen el deber legal de soportar.

Como señalé anteriormente, el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado fue introducido en nuestro país desde hace más de una década, mediante reforma constitucional al artículo 113, párrafo segundo. Derivado del texto de la reforma que se comenta, así como de sus artículos transitorios, el poder revisor de la Constitución contempló como principios básicos de dicha institución los siguientes:

- *De legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal en los tres niveles de gobierno*, a través de la creación de una ley federal y leyes estatales para que se conduzcan las peticiones, procedimientos, resoluciones y formas de hacer efectivas las indemnizaciones.
- *De prosecución procedimental*, que exige por parte de los reclamantes del pago de daños y perjuicios, acudir a una instancia gubernamental con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición.
- *De previsión presupuestal*, que indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple con el principio de legalidad presupuestal previsto en el artículo 126 de la Constitución federal.

³⁰⁸ Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, p. 327.

³⁰⁹ Para un panorama general de la institución, véase Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006, y Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa”, *Alegatos*, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999, pp. 577-592.

- *De disponibilidad presupuestal*, por el que, al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.³¹⁰

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios dispone en su artículo 1o.:

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del último párrafo del artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto reconocer el derecho a la indemnización por daños y perjuicios que se generen con motivo de la actividad administrativa irregular de los entes públicos del Estado o de sus municipios y establecer las bases, límites y procedimientos para que los particulares ejerzan este derecho.

Como apunta Álvaro Castro Estrada, cuando el texto constitucional hace referencia al término “actividad irregular”, no es con el propósito de vincularlo con “actividad ilícita” (responsabilidad subjetiva), sino con la obligación de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. De esta manera —continúa el autor—, tiene sentido hablar de responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales (conducta), sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño (consecuencia).³¹¹

Al hablar de los alcances de este instituto resarcitorio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido más allá, al exponer que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad de forma “directa”, sin tener la carga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación; de esta manera, el alto tribunal define la responsabilidad objetiva imputable al Estado, como aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de aquél, entendida dicha actividad como los actos de la

³¹⁰ Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 28, 2009, pp. 75 y 76.

³¹¹ Castro Estrada, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007, pp. 550-552.

administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.³¹²

La ley federal de referencia dispone en su artículo 2o. que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, comprendiendo a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias, las entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, quienes serán responsables de los daños causados en los bienes y derechos de los particulares, derivado de su actividad administrativa irregular.³¹³

Como podemos observar, se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa que supera a la responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil; además, prescinde de la idea de culpa, por lo que no se tendrá que demostrar la falta de ésta o la negligencia del servidor público para obtener indemnización, sino únicamente la lesión o daño imputable causalmente al ente público federal, que deberá indemnizar la actividad dañosa (de carácter administrativo) sin perjuicio de la facultad de repetir en contra de los servidores públicos (responsables), previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario.³¹⁴

En el estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila regula el derecho a la indemnización del que gozan los particulares en los casos de actuación indebida (irregular) de la administración pública, traducida en una lesión infligida al patrimonio de aquéllos. Atendiendo al principio consagrado en el artículo 113 de la Constitución federal, este tipo de responsabilidad será objetiva y directa.

³¹² Tesis P./J. 42/2008, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XX-VII, junio de 2008, p. 722. La Segunda Sala de la propia Corte determina posteriormente que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública. Véase Tesis 2a./J. 99/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, libro 13, diciembre de 2014, p. 297.

³¹³ Como podemos observar, la ley no contempla la responsabilidad del Estado-juez y del Estado-legislador, esto es, por el desarrollo de sus actividades formales: juzgar y legislar.

³¹⁴ El artículo 31 de la ley establece que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. Asimismo, dispone que el monto exigido al servidor público por dicho concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Así, quedan sujetos a la aplicación de dicha ley todos los entes públicos, mismos que, en los términos de su artículo 4o., son los poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, los ayuntamientos, los organismos públicos autónomos, la Fiscalía General del estado, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial del estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos del estado y de los municipios.

En su artículo 9o., la ley referida obliga a los entes públicos a incluir en su presupuesto de cada año, una provisión presupuestal para pagar las posibles indemnizaciones que deriven de su cumplimiento, y en el caso de exceder dicho límite, en un ejercicio fiscal determinado, se cubran en el siguiente ejercicio fiscal.

Ordena el artículo 35 de la ley en cita que cuando las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de los entes públicos sean notoriamente improcedentes se desechen de plano y, a su vez, al reclamante que promueva una demanda por responsabilidad patrimonial que sea notoriamente improcedente o afirme hechos falsos se le impondrá una multa cuyo monto será equivalente de cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización.

El artículo 25 del ordenamiento invocado obliga a los entes públicos a “denunciar ante el ministerio público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado, o de obtener alguna” de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

Prevé el artículo 48 de la referida ley coahuilense que los entes públicos pueden repetir contra los servidores públicos correspondientes, el pago indebido de las indemnizaciones cubiertas a los particulares, por dicha responsabilidad.

Desde luego, como previene el artículo 50 de dicho ordenamiento, los servidores públicos sancionados pueden impugnar tales resoluciones mediante juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En la práctica, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del estado ha sido, hasta ahora, de escasa utilidad en las diversas entidades federativas dado el bajo límite establecido para las indemnizaciones respectivas y el complicado procedimiento para su substanciación.

Por consiguiente, sugerimos revisar, por una parte y con ánimo de simplificarlo, el procedimiento previsto en la normativa aplicable para el cobro de las indemnizaciones por quienes, sin obligación jurídica de soportarlo,

sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del poder público del estado y de sus municipios; y por otra parte, difundir el derecho de los particulares a cobrar indemnización por esa actividad administrativa irregular.

En la revisión y eventual modificación de la normativa de la responsabilidad patrimonial del estado, se debe tener presente que si bien es loable someter al Estado al derecho, y por tanto debe ser responsable de los daños que indebidamente ocasione a los gobernados, no lo es que la indemnización respectiva se cubra finalmente con cargo al erario público constituido por las contribuciones que pagamos los gobernados, porque ello significa que los contribuyentes seamos quienes cubramos la reparación pecuniaria de esos daños que no cometimos; consecuentemente, debiera modificarse la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, en su artículo 48, para que no sea optativo sino obligatorio que los entes públicos repitan en contra de los servidores públicos responsables el pago de la indemnización cubierta a los particulares en los términos de la referida ley, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los órganos y autoridades del poder público.

Asimismo, para evitar el incumplimiento del servidor público responsable de daños ocasionados indebidamente a un particular por su actuación irregular, en razón de su insolvencia real o ficticia, proponemos agregar un artículo a la ley en cita para establecer la obligación de todo servidor público de afiliarse a un seguro colectivo (o fianza) cuyas primas se pagasen a prorrata, para que, de ser el caso, la aseguradora se haga cargo del pago de la indemnización respectiva; ello, sin perjuicio de aplicar al servidor público responsable las sanciones administrativas, inclusive la de darlo de baja, previstas en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila.