

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La palabra española 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, *iv.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁶⁴ 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.

Así mismo, se puede entender por responsabilidad 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 en ellos exista, o no, culpa del obligado a subsanar.

I. LA SUJECIÓN 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, más el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de la llamada gran revolución (1688), y en Francia, a

²⁶⁴ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1784.

partir de su célebre revolución (1789), sometimiento de los actos del Estado al derecho que se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad del Estado 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 la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado, instrumentado a través del régimen de derecho administrativo.

En tanto el Estado no se sometió al derecho, situación jurídicamente irresponsable, esto 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 Estado 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.²⁶⁵

La teoría del fisco, desarrollada durante la etapa del Estado policía, retoma la figura jurídica romana del fisco, situada al lado del emperador, propietaria de bienes utilizados para lograr los fines del Estado, 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 al Estado el carácter de persona, se llega a la antesala de la teoría de su doble personalidad, que cobraría auge en la etapa del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar: “Así, coexistían en este plano dos personas morales: una

²⁶⁵ Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, p. 126.

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—”.²⁶⁶

Conforme a la teoría del fisco, éste al administrar su patrimonio se somete al derecho ordinario, 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 restituirlas 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.²⁶⁷

De acuerdo a 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 Colle-

²⁶⁶ Soto Kloss, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971, p. 90.

²⁶⁷ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

ge, emplea 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 estuviere 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”.²⁶⁸

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”.²⁶⁹

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 con prerrogativas de la administración pública: el derecho administrativo, que es un derecho autónomo paralelo al derecho ordinario, y la existencia de prerrogativas de la administración pública, entre otras, las siguientes:

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

²⁶⁸ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 3a. ed., 1889, p. 310.

²⁶⁹ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, 1921, p. 29.

de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.²⁷⁰

- 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.
- Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.
- 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:

- La reducción de su actuación a 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.
- 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.
- El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- 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.

II. ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

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

²⁷⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 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 que ni el Estado 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 jurídica 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, más como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, deber 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 originado 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 afflictivo y penal; es el esquema de la ley del talión que de represalia ejercida en la persona del reo, se transforma en compensación pecuniaria con propósito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo, que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado. La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situación injusta, cuya reparación no la generaba la falta, sino la lesión, según el principio contenido en la Lex Aquilia, que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.²⁷¹ Según Eduardo Soto Kloss, en Roma:

El fundamento, la causa de la obligación de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del daño, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombres, desequilibrio injusto, injuria, perturbación de una igualdad que es necesario proteger, y por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese daño contrario a esa igualdad (*aequalitas*).²⁷²

Según otra corriente doctrinaria, que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño antijurídico. En consecuencia, la indemnización debe ser proporcional al daño sufrido.

Así pues, la responsabilidad civil, en ese otro esquema, carece de carácter punitivo o afflictivo por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cau-

²⁷¹ “Lex Aquilia. Votada según se cree en el año 287 a. de J. C., en los comicios de la plebe, a propuesta del tribuno Aquilio, que unió así su nombre a una de las leyes más famosas de la Roma antigua, por regular el resarcimiento del daño 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, Bibliográfica Omeba, 1968, pp. 527 y 528.

²⁷² Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad pública: enfoque político”, *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

se daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

III. LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

La responsabilidad del Estado no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que 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, pues 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 del *arrêt* Rothschild (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 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”.²⁷³

²⁷³ Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 377.

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:

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.²⁷⁴

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 Estado, planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rothschild (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* (Paris, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

²⁷⁴ Long, Marceau *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

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 servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc”.²⁷⁵

Contenido en los artículos 108 al 114, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desarrolla bajo el epígrafe “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”; en él se establecen las bases de la regulación jurídica de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Yucatán no hace referencia a la responsabilidad patrimonial del estado y sólo se ocupa, en su título décimo, “De las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción”.

2. Responsabilidad de los servidores públicos

En el orden jurídico yucateco, se pueden distinguir, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, diversas categorías de responsabilidad, a saber: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas excluya a las demás.

A. Responsabilidad política

En el estado de Yucatán se finca la responsabilidad política mediante el juicio político, previsto en los artículos 98 y 99 de la Constitución local, cuyas bases y procedimientos se inspiran en el *impeachment* anglosajón.

²⁷⁵ Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, p. 66.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán dedica sus artículos del 5o. al 37, al procedimiento de determinación de la responsabilidad política de los servidores públicos, y la imposición de sanciones respectivas, por actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales o deterioren su buen despacho.

El artículo 99 de la Constitución local señala que pueden ser sujetos de juicio político los diputados locales en funciones; magistrados y consejeros de la judicatura del Poder Judicial local; el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; los comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; los titulares de las dependencias de la administración pública estatal; los directores generales o sus equivalentes de la administración pública paraestatal, y los presidentes municipales.

A este respecto, el artículo 7o. de la ley de responsabilidades en cita establece el siguiente catálogo de actos u omisiones que redundan en perjuicio del interés público fundamental y de su buen despacho, al disponer:

Artículo 7o. Redunda en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución del Estado o a las leyes que de ella emanen, cuando motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que regulan el manejo de los recursos económicos estatales o municipales.

Aclara que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas y que el Congreso del estado valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter

delictuoso, se formulará la declaración de procedencia a que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto en la legislación penal u otra aplicable.

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; acerca de los ilícitos cometidos por servidores públicos, el artículo 98, fracción II, de la Constitución particular de Yucatán previene: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

Sin embargo, el artículo 22 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán establece que, para proceder penalmente contra los referidos servidores públicos, se aplicarán las siguientes disposiciones:

I. Si a juicio de la Comisión de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber inmediatamente al Congreso, para que resuelva si continúa, o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

II. La Comisión Instructora, en su caso, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya privación se solicita.

III. Concluida la averiguación a que se refiere la fracción anterior, la Comisión Instructora elaborará su dictamen, en el que expresará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

IV. La Comisión Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la misma; en este caso se observarán las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento del Juicio Político.

V. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Congreso del Estado se erigirá en Jurado de Procedencia, conocerá en asamblea plenaria, actuando en los términos previstos por el Artículo 19o. de esta Ley, en materia de Juicio Político.

En su título decimotercero, el Código Penal del Estado de Yucatán contempla nueve supuestos delictivos que sólo pueden cometer los servidores públicos, que son los siguientes:

- Prestación indebida o abandono de un servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Cohecho.
- Concusión.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencias.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Además, el título décimo cuarto del Código en cita agrega los siguientes veinticuatro delitos imputables sólo a servidores públicos:

I. Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que le correspondan, sin tener impedimento legal para ello;

II. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando tuviere un impedimento legal para ello;

III. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un perjuicio o concedan una ventaja indebida, en contra o a favor, respectivamente, de alguno de los interesados en algún negocio;

IV. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, los negocios de que conozca y en general, la administración de justicia;

V. Negarse a despachar un negocio pendiente ante él, estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la Ley;

VI. Hacer del conocimiento del demandado indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

VII. Nombrar un síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor o que haya sido abogado del fallido o a persona que tenga con el servidor público relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;

VIII. Dirigir o asesorar a la persona que ante él litigue un asunto determinado;

IX. No cumplir una disposición que legalmente se le comunique por su superior, sin causa fundada para ello;

X. Dictar dolosamente una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto establecido en la ley, ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo, o una sentencia definitiva, dentro de los términos dispuestos en la ley;

XI. Se deroga.

XII. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo de la sanción que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso o la reclusión fijada en la sentencia ejecutoria;

XIII. Ordenar la práctica de cateos fuera de los casos autorizados por la ley;

XIV. Someter a proceso penal a alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, sin que exista previa declaración u orden de procedencia, conforme a lo dispuesto por la ley;

XV. Rematar a favor de él mismo, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de una subasta pública en cuyo juicio hubieren intervenido;

XVI. Admitir o nombrar depositario o entregar a éste, los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XVII. Permitir fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén reclusas;

XVIII. Imponer contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XIX. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XX. Cobrar, por parte de los encargados o empleados de los lugares de reclusión o internamiento, cualquier cantidad a los internos o a sus familiares a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado, u otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXI. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas, hiciera amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada o sentenciada, sus familiares o posesiones;

XXII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada o sentenciada, o su familia;

XXIII. A quien, ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al juez de ejecución, y

XXIV. Divulgar, por parte de algún servidor público, información que permita la identificación de la persona adolescente investigada, procesada o sancionada.

C. Responsabilidad civil

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el antepenúltimo párrafo de su artículo 111, que: “En demandas del or-

den civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”; por su parte, el Código Civil de Estado de Yucatán asegura:

Artículo 1117. 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.

Como se infiere de este artículo, la responsabilidad aludida es de carácter civil y se atribuye mancomunada y subsidiariamente al estado yucateco, el que está obligado a pagar los daños causados por sus funcionarios, incluido el daño moral, al que se refiere el Código Civil yucateco en los siguientes términos:

Artículo 1103. La reparación del daño material debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo de la unidad de medida y actualización y se extenderá al número de días para cada una de las incapacidades mencionadas en la citada Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Artículo 1104. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1100, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1117, ambas disposiciones del presente código.

Artículo 1105. No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o de la Constitución General de la República. En todo caso, quien demande la reparación del daño moral

por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

D. *Responsabilidad administrativa*

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:

III. 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.

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.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán incluye en su artículo 46 un catálogo de obligaciones para los servidores públicos; la inobservancia de cualquiera de ellas da lugar a fincar responsabilidad administrativa al infractor. Las obligaciones de referencia son las siguientes:

Artículo 46. Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la dedicación, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III. Cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales de trabajo.

IV. Guardar discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI. Asistir puntualmente a sus labores.

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

VIII. Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

En cuanto a las sanciones, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán previene:

Artículo 164. Las sanciones consistirán en:

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, y

III. Destitución del puesto.

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 ésta 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 mueve a François 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 concepto 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.²⁷⁶

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,²⁷⁷ año en que se expidió el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República

²⁷⁶ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

²⁷⁷ 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.

en Materia Federal. 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, introdujo 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 sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar 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 resoluciones 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 de 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 mediante el *Ombudsman*.

4. *La reforma constitucional de 2002*

El doctor Álvaro Castro Estrada promovió, a principios del siglo XXI, incorporar al orden jurídico mexicano el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante 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;²⁷⁸ medidas que, con diversas modificaciones, ya se lograron. El texto del párrafo adicionado al artículo 113 constitucional —en la actualidad figura como último párrafo del artículo 109 de la Constitución federal—, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2002, es el siguiente: “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”.

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el 31 de diciembre de 2004, la breve 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 Estado.

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

²⁷⁸ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

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, 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 YUCATÁN

El artículo único transitorio del Decreto de adición al artículo 113 constitucional (y la reforma de la denominación del título cuarto de la propia Constitución), publicado el 14 de junio de 2002, que estableció la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, dispuso:

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir dentro de sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Habida cuenta que la publicación del referido decreto de modificación constitucional se publicó el 14 de junio de 2002, entró en vigor el primero

de enero de 2003, y ya pasaron más de veinte años de que expiró el periodo con que contaron la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del referido decreto, pese a lo cual, no se ha expedido la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Yucatán, ni se ha efectuado modificación alguna para proveer al debido cumplimiento del decreto de referencia, por lo que es urgente subsanar dicha omisión indebida que incumple un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ante la eventual instauración en Yucatán de la normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe tener presente, en la expedición de la ley respectiva, 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 seríamos quienes cubramos la reparación pecuniaria de esos daños que no cometimos; consecuentemente debería disponerse en la ley yucateca respectiva 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, propongo incluir en ella una disposición 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 Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.