

ANTECEDENTES Y RÉGIMEN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

*Dip. Fauzi Hadman Amad**

I. Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial en el Derecho Mexicano.

A continuación se mencionarán los ordenamientos jurídicos fundamentales de naturaleza administrativa, que constituyen los antecedentes históricos del reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, a partir del año de 1821.

1. El antecedente más remoto sobre la materia que nos ocupa, se encuentra en la Orden del 25 de octubre de 1821, que mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el Ejército Trigarante.

2. Con fecha 23 de febrero de 1822, se expidió la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles. Dicha legislación demuestra que los Legisladores consideraron obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso, se trataban de los españoles.

* Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados y catedrático de derecho administrativo en la Escuela Libre de Derecho.

3. Conforme al Decreto de fecha 28 de junio de 1824, el Estado se reconoció responsable al decretar el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los Virreyes hasta el 17 de septiembre de 1810. De conformidad con el punto 3 del Decreto, la Nación reconoció los créditos contraídos en ella con los mexicanos por el Gobierno de los Virreyes, siempre que se acreditara no haber sido voluntarios.

4. Posteriormente, la Ley del 22 de febrero de 1832, estableció que los sublevados eran responsables con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaron de los particulares o del Estado. De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los daños causados por sus agentes, y las tropas revolucionarias al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, toda vez que se trataba de facciones rebeldes y no de sus agentes.

En este sentido, el 23 de abril de 1834, se emitió un Decreto por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles.

5. Ley de Reclamaciones de octubre de 1855, cuya ley reconoció las deudas contraídas por los caudillos principales de la revolución y mandó se liquidaran para su admisión y pago, es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

6. Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz.

Estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena a la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra. Es decir, el legislador sólo tuvo en cuenta que se había producido un daño que era necesario reparar, por lo que podemos afirmar que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva.

7. Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la revolución, está la Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que resultó imprecisa e insuficiente, siendo sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917, de la cual se hará referencia más adelante.

8. En el mismo año de 1911, se expidieron los Decretos del 31 de mayo y 30 de julio, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la revolución de noviembre de 1910 y fue complementado dicho Decreto en 1913.

Con fecha posterior, la Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917, la que vino a sustituir la de 1911, fue expedida por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias, en virtud de ella se instituyeron dos comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en la República de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera.

Las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los gobiernos legítimos, y los causados por los mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes.

Según dicha ley, no se podían reclamar indemnizaciones por perjuicios, entendiendo éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo del daño.

Un aspecto importante de la ley, es que no indicaba claramente el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado, ya que sólo hablaba de la relación de causalidad entre el daño y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones. Consecuentemente, el criterio seguido era el objetivo.

9. La Ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919, según los considerandos del Decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917, aunque propiamente no fue una reforma, sino una nueva ley que abrogó a la anterior, con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la ley de 1917.

Cabe mencionar que, de la misma forma que ocurrió con la ley de 1917, se estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios.

10. Otro antecedente plausible pero deficiente y efímero en nuestro sistema jurídico en favor de un régimen de responsabilidad directa del Estado, lo constituyó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal en tiempos del Presidente Manuel Avila Camacho. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el 1º de enero de 1942.

El motivo por el cual se expidió dicha ley fue la apreciación conjunta realizada por el propio Antonio Carrillo Flores, Manuel Avila Camacho y Eduardo Suárez, entonces Secretario de Hacienda, en el sentido de que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen a las de los mexicanos.

En este sentido, se consideró que el artículo 1928 del Código Civil, no era suficiente para ser efectiva la responsabilidad del Estado, pues ésta se limitaba a los casos en que un funcionario causara daños en ejercicio de sus funciones, estando obligado a repararlos, con el riesgo de que no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria. Además, la responsabilidad del Estado, conforme al artículo 1928, era solamente subsidiaria.

El anterior razonamiento fue el que motivó incluir en la Ley de Depuración de Créditos algunas disposiciones reguladoras de la responsabilidad del Estado, que significó, sin duda alguna, un adelanto en la evolución de dicha figura.

Ahora bien, el objeto de dicha Ley, según su artículo 1º, es que el Ejecutivo Federal, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o reconocidas de hechos jurídicos acontecidos durante el período entre el 1º de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941, y que se encontraban pendientes de pago.

Otro punto importante de la Ley, es que la sentencia que dictara el Tribunal Fiscal se limitaba a declarar si está o no aprobada la existencia de un crédito a cargo del gobierno federal, y a fijar su monto, en su caso. Si el monto del crédito no pudiere determinarse, se absolvía al Estado.

Asimismo, conviene mencionar, es que si bien es cierto el artículo 1º de la ley restringió el objeto de la misma a depurar y reconocer obligaciones no prescritas a cargo del gobierno federal respecto de hechos jurídicos durante un período específico, el artículo 10 de la propia Ley amplió el objeto de la misma, con la declaración de la responsabilidad del Estado por los daños causados por la culpa del servicio, con la regulación de ésta y del procedimiento para reclamarla.

Lo anterior tenía por objeto derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria consagrada en el artículo 1928 del Código Civil, y establecer el de responsabilidad directa, adoptando para ello el criterio de imputación "falta del servicio público", acogido por la doctrina y la jurisprudencia francesas, con la intención de aprovechar los grandes resultados interpretativos obtenidos por el Consejo de Estado Francés.

El reconocer la responsabilidad directa del Estado, ya fue un logro de la ley digno de elogio, aunque se haya limitado a aquellos casos de daños producidos por el funcionamiento anormal del servicio público.

Dicha responsabilidad del Estado, se limitó por el temor de provocar un gran detrimento en los recursos monetarios del Estado, por lo que la Ley dispuso que las reclamaciones de cualquier crédito para las que no hubiere asignación presupuestal en el año de su constitución, ni en el inmediatamente posterior, sólo podrían entablarse durante el mes de enero del año siguiente, siendo éste un plazo muy breve.

Una vez ejercida la acción contra el Estado en forma correcta y en tiempo, y dictada la sentencia que reconociera la obligación del Estado a indemnizar, podía ser que no se viera cumplida, argumentando la falta de partida presupuestal. Ante la negativa de pago, el afectado tenía que recurrir al amparo contra el incumplimiento de la sentencia para el efecto de que ordenara el pago contra la partida específica, en caso de que estuviera incluida en el presupuesto, o para el efecto de se creara la partida necesaria, y en consecuencia, se realizara el pago respectivo con cargo a ella.

Con base en todo lo anterior, podemos decir que la Ley de Depuración de Créditos no adoptó en toda su amplitud los criterios de imputación de responsabilidad desarrollados por el Consejo de Estado Francés. En efecto, el criterio de "la falta del servicio público" fue el primer paso en el largo camino seguido por la jurisprudencia francesa en la aceptación del principio de responsabilidad del Estado. Se concibió a la "falta del servicio público" como la mala organización y funcionamiento de los servicios públicos; el concepto abarcaba toda la actividad de la administración. El Consejo de Estado llegó a presumir la falta o irregularidad del servicio aunque no se pudiera identificar al funcionario causante material del daño y también cuando la actuación de los funcionarios era legal pero el servicio había originado un riesgo excepcional. El criterio de "la falta del servicio público" se desprendió de toda idea de culpa, y por obra de la jurisprudencia derivó en un criterio netamente objetivo, dando vida a otros criterios de atribución de responsabilidad como el del riesgo y el de igualdad de las cargas públicas.

En cambio, en la Ley de 1941, no se estableció qué debe entenderse para sus fines por "servicios públicos". No obstante la falta de definición, se considera que el término "servicio público" para los efectos de la Ley, se tiene que conceptualizar como toda la actividad de la administración, dado que es el sentido que tiene en la jurisprudencia francesa, y en ella está inspirada la Ley que se comenta.

Tampoco establece la Ley de Depuración cuándo se debe considerar que hay "culpa" en el funcionamiento de los servicios públicos. Además, restringió la responsabilidad del Estado a los casos de culpa en el funcionamiento, sin incluir la que puede haber en la organización. Es decir, la Ley debió establecer cuándo había falta o irregularidad en el funcionamiento del servicio, y cuándo la irregularidad no era considerada del servicio, sino el funcionario. Lo anterior nos obliga a distinguir entre la falta del servicio y la falta del funcionario, y sobre todo cuándo la falta del servicio puede engendrar la responsabilidad directa del Estado y cuándo la indirecta o subsidiaria.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés ha considerado que hay responsabilidad directa del Estado cuando el mal funcionamiento u organización del servicio ha originado el daño, sin que haya ilegalidad o culpa del funcionario, o de tal manera que aún existiendo éstas sean irrelevantes. Habrá responsabilidad subsidiaria del Estado cuando haya irregularidad del servicio, pero a ésta se une un comportamiento culposo del funcionario, de tal manera que los dos elementos, irregularidad del servicio y culpa del funcionario, sean determinantes del daño, es decir, que de no haber existido cualquiera de los dos no se hubiera dado.

Sin embargo, y a pesar de los vicios que presenta la Ley de Depuración de Créditos, se considera un avance en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que en ella se estableció una responsabilidad directa y no subsidiaria del Estado.

Dicha Ley quedó abrogada por Decreto del Congreso de la Unión que dirigió el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988.

II. Disposiciones Legales en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado

a) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

El artículo 1916 define lo que se entiende por daño moral y presume que hubo tal daño cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. También establece que cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero independientemente de que se haya causado daño material, lo cual es aplicable en responsabilidad contractual y extracontractual. Dicho precepto también impone la obligación de reparar el daño moral a cargo de la persona que incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, incluyendo al Estado y a sus servidores públicos conforme a los artículos 1927 y 1928 del mismo Código Civil.

El artículo 1927 establece que el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Dicha responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por último, el artículo 1928 establece que el que pagó los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir en contra de ellos por lo que hubiere pagado.

b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 77-Bis establece que si en un procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad de un servidor público y la falta administrativa causó daños y perjuicios a un particular, éste podrá acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente

reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Si el Estado niega la indemnización o si la misma es insuficiente para el reclamante, éste tendrá expeditas, a su elección, las vías administrativa o judicial.

Naturalmente, el Estado puede repetir contra los servidores públicos por el pago de las indemnizaciones hechas a los particulares.

Por último, el artículo 78, fracción III señala que el derecho de los particulares para solicitar la indemnización por daños y perjuicios antes citados, prescribirá en un año a partir de que se notifique la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

c) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Conforme al artículo 11, fracción X, señala que el Tribunal Fiscal de la federación tiene competencia para conocer de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización prevista en el artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

d) Ley Aduanera.

El artículo 28 establece que el fisco federal responderá por el valor de las mercancías que estuvieran depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, cuando éstas se extravíen, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el fisco federal.

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del plazo de 2 (dos) años el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana.

e) Ley de Aviación Civil.

Conforme a los artículos 31 y 70, se establece que cuando la operación de una aeronave, por objetos desprendidos de la misma o por abordaje, se causen daños a personas o cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su causa.

f) Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

Conforme al artículo 1º, dicha Ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias o combustibles nucleares y desechos de éstos.

Conforme al artículo 4 la responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva, y será responsable de los daños causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo o, en el que intervengan sustancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares (artículo 5).

Para los efectos de la Ley, se entiende como operador de una instalación nuclear, a aquella persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear.

Conforme al artículo 14, se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros, por un accidente nuclear, la suma de \$100'000,000.00 M.N.

Respecto a accidentes nucleares que se produzcan en una determinada instalación nuclear dentro de un período de 12 (doce) meses consecutivos, se establece como límite la suma de \$195'000,000.00 M.N.

g) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El artículo 2 establece que el gasto público federal comprende erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial.

h) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Esta ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura. En este sentido el artículo 10 establece lo siguiente:

"Artículo 10.- El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente Ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- Pérdida de la vida;
- Alteración de la salud;
- Pérdida de la libertad;
- Pérdida de ingresos económicos;
- Incapacidad laboral;
- Pérdida o el daño a la propiedad, y
- Menoscabo de la reputación.

Para fijar los montos correspondientes, el Juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.

El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil”.

