

VINCULACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*Dr. Guillermo Haro Bélchez**

1. NOTAS PREVIAS

Pocos temas como la responsabilidad patrimonial del Estado presentan tanto interés para los estudiosos del derecho administrativo, y para quienes hemos tenido la fortuna de incursionar en la práctica de esta materia insuficientemente desarrollada, que será sin duda una de las protagonistas de mayor relevancia en el desarrollo de la nueva era del derecho en el siglo XXI.

Paradójicamente, son escasos los avances que se han registrado en estos últimos 40 años, concretamente como ya se ha dicho aquí - desde el periodo en que gobernó el Presidente Manuel Avila Camacho, quien promulgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal del 31 de diciembre de 1941, que modificó el artículo 1928 del Código Civil, reconociendo que los particulares tienen una acción directa y subsidiaria para exigir que se les indemnice cuando sean lesionados por actos u omisiones que impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

* Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública

Varias razones explican esta interrupción en el progreso de nuestro derecho. Y no porque los estudiosos del derecho administrativo lo hayan ignorado, tan es así que el Maestro de Burdeos León Duguít probó que no tenía sentido seguir diciendo que los principios de soberanía y de responsabilidad eran incompatibles, ya que en la sección segunda de su obra expuso muy sistemáticamente las decisiones dictadas con apoyo a la Ley del 30 de agosto de 1919, relativas a las responsabilidades del Estado mexicano, por daños causados a mexicanos y extranjeros durante la revolución.

Más adelante en el año de 1934 el Maestro Gabino Fraga, dedicó al tema de Responsabilidades del Estado, el último capítulo de la primera edición de su clásico "Tratado sobre Derecho Administrativo", en especial a las diversas leyes que entre 1911 y 1920 reconocieron la responsabilidad del Estado, por actos de las fuerzas revolucionarias y gubernamentales durante ese periodo violento de nuestra historia. Hasta entonces, no había otro texto vigente que el artículo 1928 antes citado del Código Civil, lo que explica el porqué nuestro país haya indemnizado casi siempre a los extranjeros por daños sufridos en nuestras guerras civiles, por expropiaciones agrarias o petroleras y tan inexplicablemente no contemos con un sistema verdaderamente eficaz para indemnizar a los propios mexicanos por daños causados por la administración en el ejercicio o inejercicio de sus funciones.

Adicionalmente, es oportuno recordar que los Códigos Federales de Procedimientos de 1897, 1908 y 1942, concedieron a la Federación ciertos privilegios como: no poder ser embargada, ni condenada en costas, ni estar obligada a entrar a concursos, pero salvo los citados y otros que consigna la Ley General de Bienes Nacionales, la Federación en su capacidad como persona moral susceptible de derechos y obligaciones regidos por la legislación civil y mercantil, está colocada prácticamente en situación de igualdad con los particulares.

El problema radica en definir la otra responsabilidad, la que deriva de la acción administrativa del Estado, de los casos en que procede como autoridad dictando órdenes, prestando servicios o ejecutando obras.

No existe en la Constitución, o si los hay son cosa distinta, preceptos relativos a situaciones especiales, de los cuales puedan inferirse que se trata de un principio general de derecho mexicano de aquellos que reconoce el artículo 14 de nuestra Carta Magna, el de la igualdad de todos, nacionales y extranjeros, ante las cargas públicas, y que por lo mismo cuando el Estado, legal o ilegalmente, quebranta ese principio, el particular tiene derecho a ser indemnizado.

Algunos preceptos de la legislación nacional, se refieren indirectamente al tema, por ejemplo, el artículo 27 constitucional, que en la parte relativa a las expropiaciones, establece que sólo pueden efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La propia institución jurídica que se ha proyectado internacionalmente: el Juicio de Amparo, fue establecido como el elemento jurídico a favor de los particulares, frente a los actos de autoridad, pero no establece y aún más excluye a éstos de su responsabilidad al ejecutar el acto reclamado o acto de autoridad.

El amparo, como es bien sabido, es un juicio a través del cual el quejoso busca que las cosas vuelvan a la situación en que se hallaban antes de dictarse el acto de autoridad o la ley impugnados. Cuando el acto ha sido consumado de manera irreparable, el amparo no se admite o se sobresee.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 establece en su artículo 75 que el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable, al ordenar o ejecutar el acto reclamado. Adviértase, que tanto la Ley de Amparo como el artículo 27 hablan de la responsabilidad de las autoridades, pero no de la del Estado. Y aunque aquélla no excluye a éste, como lo señala el multicitado artículo 1928 del Código Civil, cuyo contenido precisa que el Estado tiene obligación de responder por 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.

Después de 1941, especialmente durante el periodo 1946-1952, se hicieron esfuerzos en la doctrina, entre los que es justo citar los de algunos Magistrados del Tribunal Fiscal e inclusive intentos prelegislativos para convertir a dicho tribunal en un Tribunal Federal de lo Contencioso, encargándole conocer no sólo de juicios de anulación, sino también de juicios de responsabilidad, sin embargo, el Presidente López Mateos, consideró que en aquel entonces el Estado mexicano no tenía capacidad financiera para pretender indemnizar a todos los particulares.

No obstante estos avances, en enero de 1988 fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, con lo que la responsabilidad directa del Estado retrocedía hasta la reforma del Código Civil seis años más tarde y la adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del artículo 77bis, que prevé que el afectado puede acudir ante el Organismo de Control a solicitar la reparación del daño, aunque ésta queda supeditada a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, sin establecer un plazo para ejercer la acción que garantice además un procedimiento administrativo sencillo que pueda incoarse de oficio o a instancia de parte afectada.

2. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho mexicano, lo podemos dividir en dos grandes etapas, lo que se denomina como el sistema antiguo y el sistema moderno o actual, la línea divisoria entre ambos sistemas la marca el 1º de enero de 1983, fecha en que entró en vigor una serie de ordenamientos jurídicos que vinieron a sistematizar y a regular con mucho mejor técnica jurídica, las responsabilidades de los servidores públicos.

Anteriormente, o dentro del sistema antiguo de responsabilidades de los servidores públicos, no existía en las leyes una regulación clara de estos conceptos, pues basta decir que existían dos leyes que regulaban las mismas responsabilidades y eran aplicadas por distintas autoridades, una, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que aplicaba la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que aplicaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ambas con la finalidad de fincar pliegos preventivos de responsabilidades a los servidores públicos, únicamente para la hipótesis de que se causara un daño patrimonial a la Hacienda Pública.

Actualmente con la reforma al Título Cuarto de la Constitución General, que va de los artículos 108 a 114, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1982, así como su legislación reglamentaria, tenemos un derecho administrativo disciplinario que nace a partir de esa fecha y que por lo mismo se encuentra en plena evolución, el cual puede y debe ser fortalecido con la valiosa aportación de los diversos estudiosos de la materia. Entre los avances que podemos señalar, es que se establece en forma precisa, quiénes son sujetos de este tipo de responsabilidades, es decir, que debemos entender por servidor público, lo que determina el numeral 108 constitucional.

Además de conocer claramente quien es servidor público, también se precisan las diversas responsabilidades por materia en que pueden incurrir con motivo del desempeño de su oficio, cargo o comisión, tales como la responsabilidad política, la penal, la civil y la administrativa.

2.1 Responsabilidad Política

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y sólo alcanza a ciertos servidores públicos por razón de sus funciones, fue establecida en nuestra Carta Magna y reguladas sus causales específicas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad sólo es atribuible a un servidor público de alta jerarquía y se determina mediante el juicio político que establece la Carta Magna y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Juicio Político parte de la naturaleza misma de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñen funciones políticas que tengan atribuidas facultades de gobierno y administración y que su actuación trascienda respecto de los intereses públicos y su buen despacho, por lo que no cualquier servidor público puede incurrir en este tipo de responsabilidad.

Las causas de procedencia de dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 7 señala:

“Redundan 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 o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII.- Las omisiones graves, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal...”

Para la doctrina, la responsabilidad política no es materia cuyo estudio le corresponda al derecho administrativo, sino al derecho constitucional. Ello obedece a la índole o naturaleza misma de dicha responsabilidad; que atiende a la calidad de los servidores públicos sujetos a la misma por devenir su función en lo general de un cargo de elección popular o de superior designación o nombramiento y en especial, por la forma o juicio político que instrumentan los textos constitucionales y legales para hacerla efectiva.

2.2 Responsabilidad Penal

Incorre en responsabilidad penal cualquier servidor público que cometa un delito con independencia de su ejecución.

En este tipo de responsabilidad los servidores públicos señalados en el artículo 110, Constitucional, no podrán ser sometidos al juicio penal, hasta en tanto, no se declare la procedencia de la acusación.

La protección constitucional no impide que el procedimiento penal continúe cuando el servidor público haya dejado de desempeñar el empleo, cargo o comisión, que le otorgaba fuero, los delitos que puede cometer un servidor público, son los siguientes: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Conclusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado, Enriquecimiento ilícito, Delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de la justicia.

En resumen, tratándose de servidores públicos de alta jerarquía de cualquiera de los poderes federales que incurran en una responsabilidad penal reciben dos tipos de sanciones, que son la política y la penal, en la primera como consecuencia de un juicio político son destituidos del cargo y, en su caso, inhabilitados temporalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión y en la segunda las sanciones que establece el Código Penal para cada delito.

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal, a quién ha incurrido en alguna de las formas de intervención punible previstas por la ley. En otras palabras, y a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas. Por ello, la muerte del delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta. No contradice esta afirmación la reserva hecha por la ley respecto de la reparación de los daños, pues a ella no quedan obligados los herederos en cuanto criminalmente responsables, sino en cuanto civilmente responsables.

2.3 Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra, por los daños y perjuicios que se han causado a esta última por la primera. Y tiene lugar cuando los daños han sido causados por una conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa, se parte de un elemento estrictamente personal, o sea, la negligencia, el descuido, la irresponsabilidad, la culpa o el dolo.

Diversos autores han definido la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. En términos generales podemos concebirla como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

Los elementos de la responsabilidad civil son tres: 1).- Un hecho ilícito; 2).- La existencia de un daño; 3).- Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

El primer elemento lo podemos conceptualizar una vez que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. Es decir, que el agente que ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención, cuidado o impericia. En la doctrina francesa se concibe éste como el daño causado intencionalmente por lo que constituye un delito civil y el que se origina por culpa o negligencia, denominándose cuasi delito.

El segundo elemento de la responsabilidad civil es el daño o menoscabo que se hace en una persona en su patrimonio. El daño moral es la lesión a los bienes no valuables en dinero, los daños causados sobre la persona en su vida, su intimidad, sus efectos y la salud, etcétera, se encuentran contemplados en los artículos 1108, 1109 y 1116 del Código Civil.

Por lo que respecta al tercer elemento es necesario para que surja la responsabilidad civil en presencia del efecto (daño) el juzgador debe determinar la causa que produjo el daño y si aquélla es imputable al demandado.

Encontramos una laguna sobre esta responsabilidad en la Constitución Federal, pues no se define a dicha institución ni se especifican algunas cuestiones básicas de la misma, y solamente encontramos que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La legislación en esta materia establece la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado, cuando sus servidores públicos causen daños o perjuicios a los bienes patrimoniales de los particulares. En nuestra opinión la legislación de referencia debe hablar de una responsabilidad directa, para evitar imprecisiones y dudas, y sobre todo para no hacer lento, tardado o complejo el procedimiento administrativo por el cual se pueda hacer la reclamación de los perjuicios que se hayan producido al interés privado.

En la actualidad el Código Civil en Materia Común para el Distrito Federal y para los Estados en Materia Federal establece en su artículo 1928:

"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 le están encomendadas, esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria con 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."

2.4 Responsabilidad Administrativa

Diversos tratadistas han conceptualizado a la responsabilidad administrativa, entre ellos destacan los siguientes:

Bielsa señala que: "la responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario o empleado".

Marienhoff, "que la responsabilidad administrativa, se hace efectiva a través del poder disciplinario, que aparece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas de la administración pública, afirmando asimismo que para que se incurra en responsabilidad disciplinaria, la falta respectiva debe ser moralmente imputable al agente".

Gabino Fraga conceptúa la responsabilidad administrativa como, " la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende de la administración".

Por nuestra parte, observamos que la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público cuando mediante la realización de un acto u omisión incumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado.

Los preceptos jurídicos que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos son el 109 fracción III y 113 de la Constitución Política Federal, y por supuesto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3. VINCULACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como se desprende de las conferencias anteriores, la responsabilidad patrimonial del Estado se refiere a la obligación que tiene como ente jurídico de reparar los daños causados con motivo de su actuación, a los particulares, por su parte el régimen de responsabilidades de los servidores públicos se refiere a que éstos deben actuar de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su oficio, cargo o comisión, pues de lo contrario serán responsables de

su irregular actuación frente a la administración pública, e inclusive si mediante su conducta causaron un daño al erario estatal, deberán de reparar los mismos además de pagar alguna sanción económica que se les haya impuesto.

Es evidente que través de la historia la gran mayoría de la legislación vigente se refiere a la protección de los intereses de "El Estado", y en forma específica de los intereses de la administración pública, ya que por una parte, durante mucho tiempo ha existido el principio de "la Irresponsabilidad del Estado", pero éste a través de la legislación, asegura sus intereses económicos, para que tanto los particulares como sus propios servidores públicos le reintegren los daños causados a su patrimonio.

Es por ello, que se evidencia la importancia del presente seminario, y de la vinculación de las responsabilidades de los servidores públicos con la responsabilidad patrimonial de la administración pública, puesto que esta última siempre actúa a través de las personas físicas que la integran, y además de los daños que los servidores públicos le causen al erario estatal, con motivo del desempeño de su oficio, cargo o comisión, es posible que le causen daños a los particulares.

El tema del presente seminario, referente a la responsabilidad patrimonial de la administración pública, tiene como fundamento el que se establezca en la legislación en forma clara la manera en que deberá reparar los daños causados a los particulares con motivo de su actuar, lo que evidentemente se realiza por medio de las personas físicas denominadas servidores públicos.

La vinculación de las responsabilidades de los servidores públicos con las responsabilidades de la administración pública es evidente ya que no actúan en forma personal, sino a nombre y representación de aquélla, e independientemente de que el daño a los particulares sea provocado dolosamente o en forma culposa, la administración pública tiene y deberá tener la responsabilidad de reparar a los particulares los daños causados a través de sus servidores públicos.

Es importante que la legislación establezca como aquí se ha coincidido - claramente la responsabilidad directa de la administración pública, aún y cuando el daño a los particulares se haya causado en forma dolosa por un servidor público, ya que posteriormente, en caso de ser procedente podrá repetir la acción en contra de la persona física.

Por lo anterior, inicialmente es oportuno reiterar la forma en que la legislación actual establece esta responsabilidad patrimonial de la administración pública, la cual deberá regularse más ampliamente en beneficio de los particulares y sobre todo las modalidades en que puede y debe hacerse efectiva, para no incurrir en los tradicionales laberintos legislativos, que generalmente le resultan más caro a los particulares que lo que pudieran obtener, resultando un elemento importante la rapidez ya que no es lo mismo obtener la reparación del daño en el momento adecuado que años después.

Como es bien sabido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se expidió en 1982 para entrar en vigor el 1º de enero de 1983, pero fue hasta el 10 de enero de 1994, que se reguló la responsabilidad patrimonial del Estado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 77 BIS: Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 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.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, a la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

Por citar un caso más reciente, el Estado de México actualizando su marco jurídico emitió en 1996 el Código de Procedimientos Administrativos, el cual establece en su parte conducente lo siguiente:

ARTÍCULO 117: En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades competentes, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquéllos en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

ARTÍCULO 138: En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo de Estado, municipios, organismos auxiliares de carácter estatal y municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Como hemos podido observar el principio de la irresponsabilidad estatal está erradicado en forma absoluta en nuestra legislación.

Por otra parte, para situarnos al nivel del avance jurídico internacional, nuestro país debe contar a la brevedad con un auténtico régimen de responsabilidad objetiva y directa del Estado, para cumplir con los principios de justicia y de seguridad jurídica para el gobernado.

Actualmente no se cuenta con un verdadero régimen de responsabilidad directa y objetiva del Estado, a pesar de los avances, incluidas las diversas reformas legales, ya que para garantizar la debida reparación del daño, no basta con una reforma Constitucional o legal, sino que se requiere que incluya una partida específica en el presupuesto público.

Por último, sería conveniente también que la administración pública adoptara las medidas financieras para proteger a los servidores públicos con fianzas o cauciones que les permitiese, en caso de repetición de lo pagado por el Estado, hacer frente a los resarcimientos respectivos.

De todo lo anterior, claramente se desprende que si bien es necesaria la adopción plena de la Institución de la responsabilidad Patrimonial del Estado, también es urgente enriquecer y fortalecer de cara a sus insuficiencias y disfunciones el actual régimen disciplinario de los servidores públicos tanto federal, como estatales.

Existen múltiples ejemplos que fortalecen la idea del análisis profundo y consolidado de las responsabilidades de los servidores públicos como operadores de la administración pública. Abordaremos tan sólo a manera de ejemplo algunos de ellos:

a) El primero lo constituye la necesidad de unificar la normatividad a nivel nacional, ya que debemos recordar que la soberanía de las entidades federativas les permite realizar con independencia de criterios, las Leyes de Responsabilidades que consideren se adapten a sus características propias, lo que evidentemente puede ocasionar conceptos y normas contrarias como en la práctica sucede, - en toda la República, de ahí que sea necesario homogeneizar las Leyes Estatales de Responsabilidades para consolidar el sistema nacional, pues aún y cuando existan diversas costumbres e idiosincrasias, las conductas irregulares administrativas tienen los mismos orígenes y los órganos y sistemas para sancionar, deben ser similares, en aras de mejores resultados.

Esta regulación debe incluir a los Códigos Procesales en los que se establezcan criterios y normas jurídicas claras que inhiban a los jueces civiles, dar entrada a demandas por daño moral cuando éste sea derivado de un procedimiento administrativo establecido para imponer sanciones disciplinarias y resarcitorias, que finalmente se declare su invalidez toda vez que evidentemente no tienen jurisdicción o competencia para conocer de las mismas, por no tratarse de un conflicto entre particulares.

La ausencia de criterios claros en la legislación provocan que en algunos casos,

aislados por fortuna, los tribunales estatales o locales y aún los federales, tengan interpretaciones diferentes para aplicar las leyes. En el Estado de México, los Tribunales Colegiados de Circuito asentados en dicho territorio, llegaron a desarrollar el criterio que confundía las sanciones administrativas con las responsabilidades resarcitorias, señalando que en los preceptos en que se funda la facultad para imponer responsabilidad administrativa resarcitoria no se advertía la competencia de la Secretaría de la Contraloría, para fincar responsabilidad administrativa a un presidente municipal, señalando que "En el artículo 47 se prevé la competencia de la Legislatura Estatal para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere el propio precepto y que remite al diverso numeral 42, tratándose como en el caso, de Presidentes Municipales, ya que se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que alude el artículo 42 sin que se haga distingo en cuanto a si son resarcitorias o de otra naturaleza", a lo que hay que agregar el hecho que las responsabilidades resarcitorias no son sanciones.

No obstante, para subsanar este criterio a nuestro juicio erróneo, en el Estado de México se realizaron las reformas legales para esclarecer dicha postura, publicándose en la Gaceta del Gobierno el 21 de Diciembre de 1998, en dos capítulos distintos los artículos que regulan tanto las responsabilidades administrativas de carácter disciplinario como las de carácter resarcitorio, con lo cual se evita confusión para los tribunales administrativos y judiciales, por lo que sería conveniente que tales reformas sean consideradas por las demás entidades federativas.

b) Respecto a la imposición de sanciones económicas, nuestro máximo Tribunal consideró la anticonstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades en lo relativo a la aplicación de dos tantos, como así lo señala en su Tesis P.CXL/97:

"Servidores públicos, sanción económica impuesta a los. el artículo 55 de la ley federal de responsabilidades relativa, al no facultar a la autoridad administrativa el ejercicio del arbitrio para individualizarla, resulta inconstitucional. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que ascienden esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor, o sea que el constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la

posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible”.

c) Es importante señalar, que también debería aclararse plenamente en la legislación lo relativo a la reinstalación y pago de salarios caídos precisando quien debe pagar, si es facultad de un tribunal administrativo o debe determinarlo el Tribunal de Arbitraje, pues la experiencia en el Estado de México nos permitió conocer la declaración de incompetencia tanto de los Tribunales Administrativos como de los Tribunales de Arbitraje Estatales.

El Tribunal de Arbitraje estableció que la separación del actor de su trabajo es derivada de una sanción de carácter administrativo y que por lo tanto este tribunal carece de competencia para conocer del conflicto siendo la autoridad competente para conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En la ejecutoria se concluye que son asuntos de carácter estrictamente administrativo y no de índole laboral por lo que la decisión compete a tal Tribunal por haberse derivado de una medida disciplinaria de carácter administrativo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó por su parte que de las constancias remitidas por incompetencia se tiende a impugnar actos de naturaleza laboral y en términos de los artículos 3, 29, 77, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, (hoy abrogada) no son competencia de este organismo ya que ante el mismo solamente se pueden dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados con funciones de autoridad y los particulares, así como de los procedimientos instaurados a servidores públicos por responsabilidades administrativas, dentro del ámbito de competencia del propio Tribunal Administrativo Local.

En este caso nuestro máximo Tribunal sostuvo, que en la legislación del Estado de México no está previsto el órgano que resulte competente para conocer del conflicto de competencia planteado y considerando que la sanción administrativa impuesta quedó insubsistente, no constituye la materia sobre la que habrá de decidirse en este nuevo juicio instaurado por el actor, que versa solamente sobre la procedencia del pago de las indicadas prestaciones que encuentran su origen en la relación laboral, es decir, no existe una norma que le dé la competencia a un tribunal específico y sólo se determina, mediante una interpretación forzada que si se trata de una sanción administrativa, el Tribunal competente será el de lo Contencioso Administrativo y si son prestaciones de origen laboral será el Tribunal de Arbitraje, con lo que no se resuelve en definitiva el problema planteado.

d) Otro aspecto que debería regularse es el relativo al cobro de créditos fiscales en otras entidades federativas, ya que por la ausencia de convenios o mecanismos

legales eficaces, cuando un servidor público sancionado en una entidad federativa se cambia a otra, no se le puede hacer efectivo el crédito fiscal, por la ausencia de mecanismos legales eficaces y criterios de coordinación ágiles y oportunos.

e) Ni qué decir de las estructuras insuficientes y el personal escaso con que operan en algunos casos, los órganos internos de control, cuya cobertura de fiscalización es por ende poco significativa comparada con el presupuesto a auditar, aspecto que deberá revalorarse en el futuro inmediato junto con la conveniencia o no de su dependencia presupuestal de los entes auditados.

4. A manera de conclusiones

La figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del estado en Derecho Comparado, no obstante las diversas modalidades y dificultades que representa la formulación de un principio de resarcimiento de los daños causados por el Estado, ha cobrado carta de naturalización en diversos países de Europa y Latinoamérica, en los que incluso dicha figura jurídica ha sido elevada a rango Constitucional.

Una de las consecuencias de la introducción del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha sido precisamente la elevación en la calidad de los servicios públicos, toda vez que asumir la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios que se causen con su prestación, ha conducido en su propia experiencia aplicativa, a un mayor control administrativo y, por ende, a evitarlos en la mayor medida de lo posible.

Es injustificado el retraso que impera en México en esta materia, al afirmar que actualmente no se cuenta con un verdadero régimen de responsabilidad directa y objetiva del Estado, sino más bien con un sistema de responsabilidad de los servidores públicos, de carácter subjetivo e indirecto, tanto en el ámbito civil como en el administrativo.

La necesidad de elevar a rango constitucional, como acertadamente se ha impulsado desde este foro, el principio rector de la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante el reconocimiento de una garantía individual a favor de los gobernados que proteja su patrimonio en contra de las lesiones antijurídicas que produzca el Estado con su actividad, es un acierto plausible.

Al concretarse como se espera estas reformas legales, se deberán cuidar aspectos tan importantes como el dejar un plazo prudente para su entrada en vigor, a fin de que la administración pública, adopte las medidas correctivas, preventivas y financieras aconsejables para atenuar los impactos de esta nueva situación, incluidos aspectos tales como la contratación de seguros contra la responsabilidad civil respecto de sus actividades más riesgosas, y ponderar la protección a los servidores públicos con fianzas o cauciones que les permitiese, en caso de repetición de lo pagado por el

Estado, y previa resolución de responsabilidad administrativa, hacer frente a los resarcimientos respectivos.

En suma está plenamente justificado que nuestro país cuente con un auténtico régimen de responsabilidad objetiva y directa del Estado que, sin desdeñar los aspectos económicos de su incorporación, cumpla con un imperativo de justicia y de seguridad jurídica, incorporando además medidas tendientes a superar las disfunciones, omisiones y debilidades del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, algunas de las cuales hemos descrito en líneas anteriores.

Frente a este régimen integral de las responsabilidades de los servidores públicos y de la responsabilidad patrimonial del Estado, queda no obstante además una asignatura pendiente por analizar, discernir, argumentar y establecer en las leyes, lo que pudiéramos denominar como derecho premial, o dicho más llanamente un sistema de premios y estímulos para los servidores públicos de confianza eficientes, lo que formaría parte importante del servicio público de carrera.

Es bien conocido - como aquí se ha reiterado - que existe todo un régimen integral, para investigar y sancionar a los Servidores Públicos por el mal desempeño de sus actividades, dónde como ya se ha dicho las sanciones pueden ser leves o graves de acuerdo al tipo de irregularidad que haya cometido, pero no existe un premio, estímulo o reconocimiento por el desempeño eficaz de su cargo para los trabajadores de confianza, que paradójicamente suelen ser a los que menos confianza se les tiene.

En este apartado debemos retomar y adecuar a las circunstancias actuales, lo que se establecía en el Juicio de Residencia, que lo mismo servía para sancionar al servidor público que se le acreditaban irregularidades o para reconocer su adecuado desempeño, ya que cuando no se detectaban irregularidades se le extendía una constancia de "liberación de responsabilidad", en la que se decía que habiendo sido auditado no se le encontraron irregularidades de algún tipo, por lo que dicho documento le servía como constancia del buen desempeño de su cargo y le abría expectativas de desarrollo.

Nos sumamos con beneplácito al impulso de esta reforma constitucional para fortalecer en nuestra legislación la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero insistimos también en igual medida en la necesidad de fortalecer el actual régimen disciplinario de los servidores públicos y de la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, para una justa correspondencia y equilibrio entre sus obligaciones y sus derechos.