

UC Berkeley

Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers

Title

Responsabilidad patrimonial del Estado en México

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/8n35x11z>

Author

Fernández, Vicente Fernández

Publication Date

2010-04-26

Peer reviewed

Responsabilidad patrimonial del Estado en México

Por Vicente Fernández Fernández*

ABSTRACT

Antes del año 2002, cuando se dio la reforma constitucional, la responsabilidad civil en la que incurrían o podrían incurrir los diversos órganos del Estado en México, se restringía a la tradicional responsabilidad civil por daños, siendo ésta subjetiva, indirecta y subsidiaria. Esto significaba que si el gobernado recibía un daño por la actuación de una entidad estatal, la acción que tenía era la ordinaria civil, en la que se demandaba al servidor público que llevó a cabo la acción u omisión causante del daño y, además, para que prosperara dicha acción, tenía que demostrarse la culpa con la que actuó dicho servidor público. Si no se demostraba que el funcionario público quiso realizar la conducta con la intención de causar el daño, dicha acción no prosperaría. Asimismo, en caso de obtener resolución favorable para el gobernado, el servidor público era el directamente responsable de indemnizarle y, solamente en caso de que no tuviera los recursos suficientes para ello, podría hacerse responsable al Estado, precisamente de manera subsidiaria e indirecta.

Este sistema lo único que propiciaba, era que realmente no había un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano. Ante este estado de cosas, se impulsó una reforma constitucional, siguiendo sobre todo el modelo español, la que se concretó en el año 2002 y entró en vigor en el 2004.

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Director de la Licenciatura en Derecho y Economía en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Miembro de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Derecho y Economía (ALACDE).

Domicilio: Calle del Puente 222, Colonia Ejidos de Huipulco, Delegación Tlalpan, México, Distrito Federal, Código Postal 14380.

Teléfono: (52/55) 5483 229 Correo: vff@itesm.mx

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo quedó en los siguientes términos: “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”.

De dicho texto se desprende que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, quedó como una responsabilidad objetiva y directa, lo que estrictamente significa que el gobernado ya no tiene que demandar al servidor público que materialmente llevó a cabo el acto u omisión dañoso, sino que se podrá ejercitar la acción en contra del Estado, a través de la dependencia u órgano al que se le atribuye la conducta. Asimismo, en la doctrina se entiende que dicha responsabilidad objetiva, significa que se excluye el tema de la culpa; no importa si el servidor público quiso o no causar el daño, simplemente éste se causó sin ser relevantes los motivos intrínsecos que lo propiciaron.

SUMARIO

1. regulación constitucional; 2. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 3. Responsabilidad patrimonial a nivel federal; 4. Reglas de procedencia; 5. Daños reclamables; 6. Indemnización por daños y perjuicios materiales; 7. Indemnización por daños personales; 8. Indemnización en caso de muerte; 9. Indemnización por daño moral

1. regulación constitucional

En los meses de abril y junio de 1999, fueron presentadas dos iniciativas de reforma constitucional, por diputados del Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, respectivamente, ambas siguiendo o apoyándose en el trabajo realizado por Álvaro Castro Estrada, en las que se propone incorporar un segundo párrafo al artículo 113 de la Carta Magna, en el que se regulará la llamada responsabilidad patrimonial del Estado.

Después de seguir el procedimiento de reforma constitucional, el 14 de junio de 2002 se publicó el decreto correspondiente, mismo que de conformidad con el primer párrafo del único transitorio, entró en vigor el 1º de enero del año 2004.

Antes de la reforma constitucional, imperaba un régimen de responsabilidad civil, regulada por la legislación sustantiva de la materia. Efectivamente, el artículo 1927 del Código Civil Federal, establecía, antes de ser derogado al expedirse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en enero de 2005, que:

“Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta 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.”

Conforme a dicha regulación, que por cierto, quedó en esos términos al ser reformado en 1994, se desprende que el régimen de responsabilidad tenía las siguientes características: era una responsabilidad indirecta y subsidiaria, lo que significa que el gobernado que sufriera un daño por la actuación de un servidor público, como regla general, tenía que demandar a dicho servidor público, demostrar que el actuar había sido ilícito y doloso para que el Estado respondiera de manera solidaria, lo que hacía dicho proceder realmente como excepción, dada la complejidad de acreditar dicha ilicitud acompañada del dolo. La regla general, entonces, consistía en que el gobernado debía demandar al servidor público y cuando su actitud no había sido ilícita o dolosa, demostrar el daño causado y, solamente en el supuesto de que dicho servidor público no tuviera bienes suficientes con los cuales hacer frente al pago de la indemnización, podía el particular reclamar del Estado dicho pago. Desde luego dicho sistema propiciaba la irresponsabilidad del Estado mexicano, cuando sus funcionarios causaran daños a los gobernados. Realmente era extraordinario ver sentencias condenatorias al Estado por responsabilidades de este tipo.

Esta distorsión fue lo que provocó o dio pauta a que se reformara la constitución, cuyo segundo párrafo del artículo 113 quedó en los siguientes términos:

“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.”

Este pequeño párrafo tiene una gran importancia en el sistema jurídico, político y económico del Estado Mexicano. Desde luego, representa un avance en el derecho administrativo, puesto que hace responsable al Estado de manera objetiva y directa.

Con la aprobación de la incorporación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, surgieron varias preguntas: ¿Qué daños son los resarcibles? ¿Cuál es la actividad administrativa irregular? ¿Qué significa y cuál es el alcance con el hecho de que la responsabilidad sea objetiva y directa?

No es tarea fácil arribar a conclusiones. Se han dado diversas posturas, sobre todo en lo que atañe a la aparente contradicción en el mismo texto constitucional, en el sentido de que la responsabilidad objetiva choca con la expresión “actividad administrativa irregular”, puesto que en el derecho civil siempre se ha entendido a la responsabilidad objetiva como la que va ligada al daño, es decir, que basta que se cause la afectación para que se haga responsable al que lo generó, sin importar si dicha conducta es normal o anormal (como se dice en el caso español), regular o irregular como en el supuesto en comento.

La propuesta inicial se basó en la legislación española que retomó el mismo Castro Estrada, consistente en una responsabilidad objetiva entendida como aquella actuación dañosa que hace responsable al agente sin importar si éste quiso o no causarla y, más aún, sin ser relevante que esa conducta haya sido normal o no, irregular o no. Hay quienes insisten que no hay contradicción alguna en el texto constitucional, sino que simplemente es un sistema *sui generis*, dado que la responsabilidad objetiva diseñada debe entenderse no a la luz del derecho civil, sino conforme a las reglas del derecho administrativo y, en consecuencia, la actividad para ser responsable debe ser irregular, calificativo que desde luego habrá de analizarse y precisar sus alcances.

La interpretación doctrinal ha sido muy interesante y acertada en cuanto a buscar hacer funcional el sistema de responsabilidad patrimonial conforme a la situación mexicana. Para este trabajo, nos es de interés mayor destacar la interpretación judicial, puesto que al haber provenido de nuestro Máximo Tribunal, en una acción de inconstitucionalidad, ha alcanzado el rango de jurisprudencia y, por ello, obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales.

2. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004, llevó a cabo el ejercicio interesante y harto difícil de interpretar el texto constitucional.

Como parte fundamental a analizar por la Corte, estuvo desde luego la interpretación del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, en cuyas discusiones se dieron argumentos relevantes e interesantes que vale la pena destacar:

En la sesión del 29 de enero de 2008, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel emite su opinión sobre la responsabilidad objetiva y la actividad administrativa irregular, en los siguientes términos:

“...mi óptica es que esta Suprema Corte, debe optar por la que resulte más garantista para los particulares, que en el caso consiste en entender por actividad administrativa irregular, toda aquella que cause un daño, reconociéndose así una responsabilidad patrimonial del Estado, amplia, pues un sistema de derecho administrativo, no es completo, sino cuando el ciudadano tiene el medio de obtener una reparación por los perjuicios que le ocasione el Estado [...] considero que debemos interpretar actividad irregular: como toda aquélla que cause un daño en el patrimonio de un particular cuando no exista el deber jurídico de soportarlo [...] desde mi punto de vista debe entenderse como toda aquella que cause un daño a los particulares y no solamente la que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar”.

El Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sesión del día 7 de febrero de 2008, expuso las ideas siguientes:

“...¿cuándo se da una situación irregular? Creo que se da como se dice ahí cuando no se satisfacen condiciones normativas o parámetros creados en principio por la propia administración [...] Yo tampoco aceptaría entonces, la idea de abrir una responsabilidad objetiva directa por cualquier daño causado con independencia de actividades regulares e irregulares, etcétera; porque insisto, tampoco a mí me parece que estemos generando un beneficio social, en términos de la distribución de los ingresos [...] el sistema que tenemos no es un sistema de responsabilidad objetiva y directa puro, sino un sistema de responsabilidad objetiva, en el sentido que lo decía el dictamen de la Cámara de Diputados, pero filtrado por el tamiz de la actividad administrativa irregular”.

Por su parte, el Ministro Sergio Armando Valls Hernández, coincidió sustancialmente con el Ministro Góngora, al sostener en la última sesión que:

“...la expresión actividad administrativa irregular, debe entenderse como toda aquella que cause un daño a un particular, pues en atención al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, debe atenderse primordialmente a la causación del daño, sin perjuicio de que éste hubiese derivado de la actuación regular o irregular del Estado, máxime si se entiende que no puede calificarse una actuación de regular, si con motivo de ella, se ha producido un daño que no se tiene obligación jurídica de soportar [...] la acepción que respecto de la expresión "actividad administrativa irregular" debe prevalecer, la que desde mi punto de vista, en concordancia con lo expresado por el ministro Góngora, debe ser aquella que la entiende como toda, toda actividad administrativa del Estado, que cause un daño al particular”.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en la misma sesión, llegó a la conclusión de que:

“...La responsabilidad solamente puede ser por actividad irregular del Estado, y esa actividad irregular yo creo que podemos entenderla como un fenómeno de ilicitud, de ilicitud desde el punto de vista de no aplicación de la ley, o bien, de las disposiciones administrativas”.

Para el Ministro Juan N. Silva Meza:

“...la expresión actividad administrativa irregular, para ser valorada objetivamente, desde mi punto de vista, tiene que acudir a un parámetro normativo, que permita determinar, efectivamente que esa actividad es contraria al marco normativo, y por ende, que el ciudadano tiene derecho a una indemnización, esto no es totalmente abierto, tiene que estar racional y razonablemente encausado a estos extremos, de una responsabilidad extracontractual, objetiva, entendida, en sentido estricto, y siempre, siempre dirigida en función de la actividad administrativa del Estado”.

El Ministro Mariano Azuela Güitrón, externó de la siguiente manera su opinión sobre el tema a discusión:

“...Cuando ya se da el proceso legislativo, primero se usa una expresión que es actividad irregular, si se hubiera querido que tanto la regular como la irregular dieran como resultado la responsabilidad patrimonial objetiva y directa, pues una de dos, o se habría dicho la actividad regular o irregular, o se habría dicho simplemente la actividad administrativa del Estado [...] lo cierto es que en este momento sí me resulta convincente que la reforma al artículo 113, la adición de este régimen de responsabilidad patrimonial debe circunscribirse exclusivamente a la actividad irregular, lo que no le quita la característica de que sea objetiva”.

Los demás Ministros no dieron mayores razonamientos a los antes señalados, debiendo destacarse que no obstante haberse manifestado los ministros Góngora Pimentel y Valls Hernández, por un sistema abierto de

responsabilidad objetiva, es decir, que basta el daño causado para que se dé la procedencia del resarcimiento del daño, al final votaron a favor del proyecto modificado conforme a la opinión de la mayoría, de tal manera que aparece la ejecutoria votada por unanimidad.

Así pues, ya en el engrose de la sentencia, se observan las siguientes conclusiones respecto a la interpretación del Máximo Tribunal, sobre el segundo párrafo del artículo 113 constitucional:

“Una vez sentados los conceptos anteriores, podemos afirmar que el precitado artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, establece la responsabilidad del Estado únicamente respecto de los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir, aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio; en este supuesto, el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Asimismo, que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes [...] lo que debe entenderse por responsabilidad directa y objetiva, apuntando que lo propio de la responsabilidad objetiva es la presencia del daño, que no se tiene el deber jurídico de soportar, producido por la actividad irregular del Estado; además, se apunta que lo irregular, en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño, en tanto no se tenga la obligación jurídica de soportarla; es decir, con motivo de la actuación anormal del Estado.

...La reforma constitucional al artículo 113, en este punto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o

derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

... Como se desprende de la lectura del proceso legislativo antes narrado, la responsabilidad objetiva es, en principio, aquella que no se tiene el deber de soportar; sin embargo, es pertinente subrayar que cuando el Constituyente señala que la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser directa, no está contemplando la existencia de un sistema de responsabilidad directa amplio, abierto a la mera existencia del daño ocasionado, sino que según se puntualizó en el análisis del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, esa responsabilidad ha de entenderse directa cuando los daños patrimoniales son causados por una actividad irregular del Estado, entendida a la luz de la teoría del riesgo, como actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, y sin que en su realización hubiera intervenido el dolo.

De esta manera, la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya, como ya se dijo, en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa.

Del contenido del proceso legislativo en estudio se advierte que, en un primer momento, el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetivo amplio, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente; pero posteriormente se decidió restringir esa primera amplitud, a fin de centrar la calidad de objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos actos realizados de manera irregular, entendida ésta sólo como actividad anormal violatoria de la ley.

Por tanto, debe sostenerse que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, respecto de sus actos irregulares que causen daño patrimonial al particular.

... De esta manera, cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", en realidad, se está refiriendo al segundo caso; es decir, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

.... Por tanto, es claro que la noción de "actividad administrativa irregular" consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República, ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto."

3. Responsabilidad patrimonial a nivel federal

Atendiendo al mandato constitucional, plasmado en el artículo transitorio único del decreto de reforma al artículo 113, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 y entrando en vigor el 1º de enero de 2005, es decir, justo con un año de retraso al mandato constitucional, puesto que según el citado artículo transitorio, tanto la federación como los estados, tenían el plazo existente entre la publicación del decreto de reforma constitucional (14 de junio de 2002) y su entrada en vigor (1º de enero de 2004) para expedir la legislación secundaria correspondiente.

Siguiendo también el mandato constitucional, el primer artículo precisa que *“la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa”*, siendo de destacarse la expresión de *“responsabilidad extracontractual”* del que no habla el texto constitucional pero que no distorsiona el sistema previsto sino que, por el contrario, deja en claro que dicha responsabilidad emana de la actuación estatal en una relación de supra a subordinación con el gobernado.

Por lo que hace a la *“actividad administrativa irregular”*, es de destacarse que el legislador ordinario dispuso qué debe entenderse por dicha expresión, precisando al respecto que es:

“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.”

4. Reglas de procedencia

En el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se señalan los sujetos que podrán ser reclamados por sus actos, en los términos siguientes:

“Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.”

De dicho precepto jurídico se desprende como punto de partida, que son responsables *“los entes públicos federales”*, dando enseguida una lista enunciativa, más no limitativa de ellos, puesto que se culmina diciendo que

también lo es “*cualquier otro ente público de carácter federal*”. Ahora bien, si se leyera de manera aislada el precepto de mérito, parecería que el gobernado estaría en posibilidad de reclamar el pago de los daños y perjuicios que recibiera no solamente de la administración pública, sino también del poder judicial y legislativo, pero respecto de los actos esenciales que emanan de ellos, es decir, por actos jurisdiccionales y legislativos, respectivamente, que provocaran el daño al particular.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el texto constitucional, su génesis e interpretación judicial, es claro en el sentido de haber excluido de responsabilidad –por lo menos bajo este sistema objetivo y directo- a los órganos del Estado al emitir actos jurisdiccionales y legislativos, debiendo recordarse que a diferencia del sistema español, cuyo modelo se siguió o pretendió seguir en México, el llamado error judicial no se incluyó para hacer responsable de los daños que se causen a los gobernados.

Así pues, cuando se precisan los entes públicos federales que constituyen el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, no debe perderse de vista que serán susceptibles de aplicarse la ley de mérito, siempre y cuando hayan realizado una “*actividad administrativa irregular*”, de tal manera que, aún y cuando en dichos sujetos se incluyan a los poderes judicial y legislativo, éstos responderán de los daños que causen, solamente cuanto los actos de los cuales derivan los daños, sean actos materialmente administrativos.

Cobra especial interés, el hecho de que se incluyan de manera específica, dentro de los entes públicos federales a los que les aplica la ley, precisamente a los organismos constitucionales autónomos, que si bien es cierto han tenido tal relevancia al conformar al Estado, fuera de los tres poderes, hay casos como los de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que no obstante no tener fuerza vinculatoria sus actos, de considerarse irregulares los mismos y causar daño al particular, tendría que responder de manera objetiva y directa. De igual manera, tratándose de Banco de México, habrá que revisar si no cumplir a cabalidad con su encomienda constitucional de “procurar la

estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”, podría ser considerada una actividad administrativa irregular y, por ello, responder por los daños y perjuicios que se llegasen a causar a los gobernados.

5. Daños reclamables

Desde el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se hace referencia que el Estado responderá de los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares, lo que se reitera en el artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al otorgarse el derecho a ser indemnizado cuando se sufran daños en sus bienes o derechos.

No obstante lo anterior, llama la atención el artículo 4º de la ley citada, al leerse en el mismo que:

“Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.”

Decimos que atrae la atención de manera especial dicho precepto, porque no solamente se habla de indemnizar por los daños causados, sino además de los perjuicios, lo que al parecer va más allá del propio texto constitucional. Sin embargo, dicho artículo 4º no es el único en el que se habla además de daños, de perjuicios: se hace en el 3º, 13, 15, 22, 23, 25, 28, 32 y 33, lo que nos muestra que no es fortuito que se hable de daños y perjuicios, sino que fue voluntad del legislador federal dejar claro que la responsabilidad del Estado alcanza para resarcir ambos, es decir, tanto los daños como los perjuicios.

Ahora bien, en términos de los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad

Patrimonial del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de dicho ordenamiento, los conceptos de daño y perjuicio son los siguientes:

Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Como vemos, el Estado deberá responder por la pérdida o menoscabo que sufra el gobernado en su patrimonio, por la actividad administrativa irregular, así como por los perjuicios, es decir, por las ganancias lícitas que debiera haber obtenido de no haberse dado dicha actividad administrativa irregular.

Del mismo artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprende la obligación de responder por tres tipos de daños y perjuicios: los materiales, los personales y los morales, con la condición de que sean reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Con dichos requisitos, pareciera tratar de cerrarse aún más la puerta de acceso a una indemnización, dado que, si bien es cierto, por lo que hace a que dichos daños sean reales, evaluables en dinero y que recaigan de manera directa en una persona, son lógicos y correctos en tanto son indispensables para que se pueda hacer efectiva la responsabilidad, pero, el último de ellos, consistente en que los daños causados deban ser desiguales a los que pudieran afectar al común de la población, es a todas luces desproporcionado, puesto que debe bastar que se demuestre que la afectación fue provocada por la actividad administrativa irregular del Estado, para que proceda su indemnización y no que, en los casos en que dicha actividad administrativa irregular afecte a una población, se deba demostrar también que fue “desigual” el reparto de daños entre dicha población.

6. Indemnización por daños y perjuicios materiales

Para este tipo de afectaciones, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, remite, en su artículo 13, a diversos cuerpos legales, simplemente dando como lineamiento, el que la cuantificación de las indemnizaciones deberá tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

Para empezar, debemos tener claro que los daños y perjuicios materiales, son los que se encuentran descritos en los ya citados artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, es decir, la pérdida o menoscabo que sufra el gobernado en su patrimonio, por la actividad administrativa irregular, así como las ganancias lícitas que debiera haber obtenido de no haberse dado la actividad administrativa irregular.

Como se dijo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, remite a otras legislaciones para cuantificar las indemnizaciones por daños materiales, siendo éstas, la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación y la Ley General de Bienes Nacionales, sin que sea una lista limitativa, sino que se precisa que también serán aplicables otras disposiciones que tengan o puedan tener aplicación en estos casos.

Así, conforme a la Ley de Expropiación, para el caso de bienes inmuebles, la cuantificación se hará conforme a dictámenes de peritos que designen las partes y, en caso de contradicción, se designará un perito tercero en discordia, de tal manera que en los procedimientos que se lleven a cabo para hacer valer la responsabilidad de los entes públicos federales, cuando la actividad administrativa irregular cause el menoscabo en un bien inmueble, se deberá seguir el procedimiento señalado en dicha legislación.

De igual manera, la Ley General de Bienes Nacionales, contiene algunos elementos a aplicar, concernientes a la valuación de bienes, y por lo que hace al Código Fiscal de la Federación, es de resaltarse por su aplicación al tema de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, la regulación de las actualizaciones.

7. Indemnización por daños personales

En la fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se dan algunas reglas generales de la forma en la cual se podrán determinar las indemnizaciones por daños personales, haciendo remisión expresa a los riesgos de trabajo conforme a la Ley Federal del Trabajo.

De lo anterior, lo primero que se debe de atender, es precisamente a delimitar qué se entiende por “*daño personal*”, para lo cual al remitirse a los riesgos de trabajo, conforme al artículo 473 de la citada Ley Federal del Trabajo, se entiende por riesgos de trabajo los accidentes y enfermedades que sufren los trabajadores por el ejercicio o desempeño de su trabajo. Ahora bien, se deberá entender como accidente, en términos del artículo 474 de la norma en comento, “*toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste*”.

Haciendo la derivación, tenemos que la indemnización por daños personales, se generará cuando el gobernado sufra o reciba una lesión orgánica o perturbación funcional, o caiga en un estado patológico, todo ello derivado de una actividad administrativa irregular de algún ente público federal.

Sí debe dejarse claro que aún y cuando la Ley Federal del Trabajo considera la muerte como un riesgo de trabajo, cuando ésta la cause la actividad administrativa irregular, no se indemnizará conforme a dicha normatividad laboral, sino de acuerdo al Código Civil Federal, por así prescribirlo expresamente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 14, fracción III.

Por lo que hace a la manera o procedimiento a seguir para el cálculo de las indemnizaciones, la misma Ley Federal del Trabajo las especifica dependiendo de si se ocasionó o no una incapacidad parcial o total, temporal o permanente, en los siguientes términos: 1) si la actividad administrativa irregular produjo en el gobernado incapacidad temporal, la indemnización consistirá “*en el*

pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar"; 2) si la actividad administrativa irregular produjo en el gobernado incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá *"en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total"*; 3) si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del gobernado para desempeñar su profesión, se podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total; 4) si la actividad administrativa irregular produjo en el gobernado incapacidad permanente total, la indemnización consistirá *"en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario"*

Para determinar de manera exacta las cantidades a pagar, dado que en todo momento se remite a días de salario, de acuerdo a los artículos 484, 485 y 486 de la Ley Federal del Trabajo, el salario a considerar será el que tenía el gobernado que resintió el daño, el que en todo caso no podrá ser inferior al salario mínimo, pero tampoco podrá exceder del doble de dicho salario mínimo, es decir, que en los casos en los que el gobernado perciba por su trabajo el equivalente a cinco salarios mínimos, la indemnización del Estado será considerando como máximo el doble de dicho salario mínimo.

Finalmente, por lo que hace a la indemnización por daños personales que venimos comentando, debe tenerse en consideración que además de las cantidades que resulten según el procedimiento antes descrito, el gobernado tendrá derecho a que le cubran los gastos médicos, los cuáles según el artículo 487 de la Ley Federal del Trabajo, podrán consistir en asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización, medicamentos, material de curación, los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.

8. Indemnización en caso de muerte

En la fracción III del artículo 14, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se remite al Código Civil Federal, en específico al

artículo 1915, para efecto de calcular el importe de indemnización en caso de que el gobernado muera por causas imputables a un ente público federal, dada su actividad administrativa irregular.

En el párrafo segundo del citado precepto legal, se dice que:

“Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total 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 del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.”

Es de llamar la atención, que en apartado anterior, cuando hablamos de los daños personales, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remite a la Ley Federal del Trabajo en lo que hace a riesgos de trabajo, los que conforme a dicha ley son los accidentes, enfermedades y la muerte misma, precisándose las cantidades y procedimientos a seguir para la cuantificación de las indemnizaciones, tal y como quedó apuntado anteriormente. Ahora bien, en el caso de muerte, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, remite al Código Civil, pero, resulta que dicho código, a su vez remite a la Ley Federal del Trabajo. ¿Para qué este círculo que pareciera vicioso?

La respuesta está en las cantidades a pagar como indemnización. En el caso de la Ley Federal del Trabajo, se prescribe lo siguiente:

Artículo 500.- Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:

- I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y
- II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502.

Artículo 502.- En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de setecientos treinta días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.”

Debe recordarse que los días de salario de los hablan los preceptos legales transcritos, serán conforme al salario diario que percibía la persona al momento de la muerte, pero que en ningún caso podrá considerarse una cantidad mayor a dos días de salario mínimo. Aquí es en donde estriba la diferencia de que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remita al Código Civil Federal y no a la Ley Federal del Trabajo para el caso de muerte.

Efectivamente, en el segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal, si bien se remite también a la Ley Federal del Trabajo, también deja claro que *“para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región”*, es decir, que conforme al Código Civil resultará una cantidad mayor a la que podría resultar de aplicarse la Ley Federal del Trabajo. Conforme a ésta última, lo más que se pagaría en caso de muerte, serían setecientos días de salario, considerando como máximo el doble del mínimo, mientras que conforme al Código Civil Federal se considerará el cuádruple de dicho salario mínimo en todos los casos, es decir, sin importar cuánto percibía el sujeto.

La diferencia es a todas luces sustancial: si la persona fallecida percibía un salario mínimo, la indemnización conforme a la legislación laboral, sería considerando ese salario, mientras que de hacerlo conforme a la legislación civil, será el cuádruple de dicho salario. Luego entonces, resulta plausible que el legislador federal haya planteado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que en caso de muerte del gobernado por la actividad administrativa irregular de un ente público federal, se le deba indemnizar a sus deudos conforme a la legislación civil y no a la laboral, como también resulta

criticable que no lo haya hecho también de manera genérica en los daños personales que pueden producir algún grado de incapacidad, en donde también se tomaría como base el cuádruple del salario mínimo y no como sucede, que lo más que se tomará será el doble como lo regula la Ley Federal del Trabajo.

9. Indemnización por daño moral

En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se prevé la posibilidad de reclamar el pago de una indemnización por el daño moral que cause la actividad administrativa irregular de un ente federal, señalándose en la fracción II del artículo 14 de dicha ley, que deberá calcularse conforme al Código Civil Federal, precisando que deberán de atenderse dictámenes periciales y que la indemnización en ningún caso podrá exceder del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, lo cual desde luego no tiene justificación lógica ni jurídica, puesto que si efectivamente hubo el daño y se cuantificara pericialmente en una cantidad mayor, estaríamos viendo cómo el Estado queda exento de su pago, es decir, de la diferencia resultante.

Es en el artículo 1916 del Código Civil Federal, en donde se precisa el concepto de daño moral, así como algunos lineamientos a seguir para su determinación.

“Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.”

De la anterior transcripción, tenemos que la afectación de la que se habla en los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, debe causarla la actividad administrativa irregular de

un ente público federal, para que aplique el derecho a indemnización en términos del régimen de responsabilidad patrimonial que se viene comentando.

Llama la atención, por ejemplo, que se presuma que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad de una persona, porque de principio estaríamos pensando en un sujeto que después de haber sido privado de su libertad por estar sujeto a proceso penal, obtenga sentencia favorable y, por lo tanto pueda reclamar la indemnización correspondiente. Desafortunadamente esto no es así, porque, como hemos venido comentando, el derecho a indemnización, en todos los casos, debe tener como precedente la actividad administrativa irregular, lo que implica que la actividad jurisdiccional no genera ese derecho y, por lo mismo, no le será aplicable ni el artículo 113 constitucional ni su ley reglamentaria, de ahí que, en todo caso, tendrá que reclamarse por la vía civil bajo las reglas de responsabilidad subjetiva y subsidiaria.

La problemática no termina ahí: tanto antes como después de la reforma constitucional en materia de responsabilidad objetiva del Estado, en cuanto hace al daño moral, ha existido la dificultad en que un tribunal tenga por acreditada la afectación en los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás y, más aún, el poder cuantificar en dinero dicha afectación, por más que se hable de que se requerirán dictámenes periciales.

En conclusión, si bien es loable que se haya considerado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la posibilidad de obtener una indemnización por el daño moral sufrido por la actividad administrativa irregular de un ente público federal, también habría que ver que el procedimiento para llegar a ello sigue siendo igualmente de complicado demostrar la existencia del daño mismo y, como se ha dicho, su cuantificación.