

La nueva responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado mexicano

Miguel Pérez López

A diez días de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el 10 de enero de 1994 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto cuyo contenido principal era la adecuación de diversas leyes a la reforma constitucional en materia penal del sexenio 1988-1994. De los doce artículos de ese decreto del Congreso de la Unión, los primeros cinco y el último estaban dedicados integralmente a esa adecuación de las leyes sustantivas y adjetivas a las nuevas normas constitucionales. Los restantes seis artículos del decreto en cuestión están destinados a una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado Federal y del Distrito Federal por los daños y perjuicios causados a los particulares en sus personas y sus bienes. Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de esos daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los de la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que hizo cuestionar la existencia del Estado de Derecho por parte del profesor Gabino Fraga.

Con el nuevo sistema de la responsabilidad estatal se trata de demostrar una política de respeto de los derechos del particular frente a la actuación de la autoridad, en el que destacaba la ineficacia del derecho para exigir el pago de los daños y perjuicios causados por su actuación, ya iniciado, durante este sexenio, en la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo el sistema resulta insuficiente.

De las reformas dedicadas a la responsabilidad del Estado se puede obtener la siguiente sistematización: en primer término, las causales y tipos de la responsabilidad patrimonial, así como sus condiciones estructurales, y en segundo lugar los mecanismos adjetivos para hacerla efectiva.

El contenido del antiguo artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal pasa ahora al artículo 1927 y el contenido de este dispositivo, el derecho de repetición, baja al nuevo 1928, conforme a lo dispuesto en el artículo sexto del decreto de reformas. En el nuevo artículo 1927 aparece la obligación estatal de responder el pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas, con dos modalidades: cuando se trate de los ahora denominados "actos ilícitos dolosos" existirá una responsabilidad solidaria, y se actualizará la responsabilidad estatal subsidiaria en los "demás casos", bajo los mismos términos del original artículo 1928. El derecho de repetición, en su nueva localización legal, también tiene repercusiones para el tema que nos ocupa, pues se extiende al Estado, para que la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por sus servidores no recaiga directamente sobre la hacienda pública e indirectamente en los contribuyentes. Esa extensión ahora resulta indubitable y no inferida.

Consecuencia del anterior reacomodo legal, también resultó la nueva regulación del artículo 1916 del Código Civil, respecto al daño moral, donde se fija una presunción en cuanto al menoscabo ilegítimo de la libertad o de la integridad física o psíquica de las personas. De aquí se desprende una concordancia con la reforma al último párrafo del artículo 10 de la Ley Federal, para prevenir y sancionar la tortura contenida en el artículo décimo del decreto.

En cuanto a los mecanismos adjetivos para hacer efectiva la responsabilidad estatal, se trató de mantener la vigencia de la vía judicial ordinaria, al conservarse en el ámbito civilista, pero también se abrió la posibilidad de hacerla efectiva por la vía del derecho público. Esta reivindicación de los tribunales administrativos, como medio para conocer

de las pretensiones de los particulares, recupera lo que se intentó con la Ley de la Depuración de Créditos del Gobierno Federal. Con la reforma se intenta de introducir una nueva concepción de la justicia administrativa, al reconocer la capacidad de impartirla a la administración pública. Los nuevos mecanismos procedimentales están en los artículos séptimo, octavo y noveno del decreto de reformas. El artículo séptimo contiene una reforma al primer párrafo del artículo 78, y las adiciones del artículo 77 bis y la fracción III del artículo 78 de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Respecto del nuevo artículo 77 bis, se establece la posibilidad de desprender la responsabilidad del servidor público en un procedimiento administrativo disciplinario al haber causado daños y perjuicios a los particulares, quienes podrán pedir la reparación a las dependencias, a las entidades o a la



Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que reconozcan la responsabilidad y ordenen el pago correspondiente, sin necesidad de deducir acción de reparación ante los tribunales. Nuevamente es fijado el derecho del Estado de repetir de los servidores el pago de la indemnización. En el supuesto de no reconocer la responsabilidad, quedará expedita la vía jurisdiccional para exigir la reparación. En este caso es cuando se coordina este artículo 77 bis con lo dispuesto en los artículos octavo y noveno del decreto. Estas disposiciones contienen reformas a las leyes orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al ampliar las competencias de dichos órganos jurisdiccionales para conocer de las resoluciones negativas de parte de la administración pública, en los términos del artículo 77 bis de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

En la parte final del artículo 77 bis mencionado se prescribe que cuando se acepte una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos que proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente deberá limitarse a determinar la cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

La última disposición del decreto de reformas, el artículo décimo primero, contiene una adición al párrafo primero del artículo 2 de la Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público federal, en el sentido de integrar en las erogaciones que comprenden el gasto público federal a los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial.

Este intento de modificación de la responsabilidad patrimonial estatal surge como parte de la estrategia para generar confianza en el inversionista extranjero, de que existe un eficaz sistema que repare los daños y perjuicios causado por la actividad estatal, en especial la de orden administrativo. Sólo que este intento es incompleto al faltar una forma efectiva para hacer cumplir las sentencias de los tribunales administrativos que determinen la responsabilidad estatal.