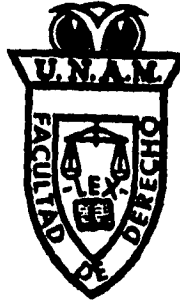


461
28

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**LA GARANTIA A TERCEROS
POR RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
GUILLERMO FERNANDO LAURENCIO MONTES DE OCA
FALLA DE ORIGEN
ASESOR: LIC. RAFAEL ROCHER GOMEZ

CIUDAD DE MEXICO

1995



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

**GUILLERMO LAURENCIO ROMANO (+)
BEATRIZ MONTES DE OCA RODRIGUEZ.**

Por todo su apoyo y dedicación
con mi eterna gratitud.

A MI ESPOSA:

MARIA DE LA LUZ OCHOA
Con mi amor y cariño, gracias
por tu apoyo y comprensión

A MIS HIJOS:

LUIS GUILLERMO Y OSCAR
Con el deseo de que en su vida
aprendan a ser libres y útiles.

A MIS HERMANAS:

MARTHA Y FRIDA,

Con todo mi cariño y comprensión

A MIS QUERIDAS TIAS:

MARGARITA RODRIGUEZ (+)

MATILDE RODRIGUEZ.

Quien a sus 92 años de edad
muestra la vitalidad de siempre.

A LOS PADRES DE MI ESPOSA:

RUBEN OCHOA GUTIERREZ

MARIA RODRIGUEZ GOMEZ.

Con respeto y admiración.

A MIS HERMANAS:

MARTHA Y FRIDA,

Con todo mi cariño y comprensión

A MIS QUERIDAS TIAS:

MARGARITA RODRIGUEZ (+)

MATILDE RODRIGUEZ.

Quien a sus 92 años de edad
muestra la vitalidad de siempre.

A LOS PADRES DE MI ESPOSA:

RUBEN OCHOA GUTIERREZ

MARIA RODRIGUEZ GOMEZ.

Con respeto y admiración.

AGRADECIMIENTOS

Me permito patentizar el más profundo de mis respetos, admiración y gratitud al Sr. Lic. José Antonio González Fernández, actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal y amigo de toda la vida, por la comprensión, apoyo y paciencia que ha dispensado a mi persona y a mi actividad en el servicio público.

Expreso mi reconocimiento y afecto a mi querido amigo Luis Higinio de León Bustamante, a quien también dedico este singular trabajo.

Asimismo, saludo fraternalmente a mis amigos Ricardo Baranda, Eduardo Morales, Jorge Sierra y Victor Iglesias.

Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento al Lic. Ulises de la Serna José y su esposa Lic. María Esther Alzaga; a los señores: Lic. Alejandro Díaz de León Carrasco y Lic. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y a mis amigos y compañeros de la Procuraduría General de Justicia del D. F.; a los Licenciados Fernando Ortíz Proal, Guillermo del Toro Fuente y Armando Escamilla Gutiérrez por sus valiosas aportaciones y por supuesto, al Lic. Rafael Rocher Gómez, quien ha hecho posible que este trabajo concluya con éxito.

"LA GARANTIA A TERCEROS POR RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO"

**CAPITULO I
LA RESPONSABILIDAD CIVIL**

I. Concepto de la responsabilidad civil.....	1
II. Fundamento de la responsabilidad civil.....	6
A. La culpa en el autor del daño.....	13
B. El riesgo derivado de una actividad.....	15
III. El seguro de responsabilidad civil.....	26

**CAPITULO II
DE LOS HECHOS QUE GENERAN LA RESPONSABILIDAD CIVIL**

I. La llamada responsabilidad por hecho ajeno.....	36
A. La responsabilidad de padres y tutores.....	42
B. La responsabilidad del empresario.....	49
C. La responsabilidad de maestros y directores.....	53
D. La responsabilidad civil del Estado.....	54
II. La responsabilidad por daños causados por animales y cosas.....	59
III. La reparación del daño conforme al artículo 1915 del Código Civil Vigente..	66

CAPITULO III
LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO POR DAÑOS
CAUSADOS A TERCEROS.

I. Análisis del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados sobre el texto del artículo 1927 del Código Civil Vigente.....	75
II. Delimitación de la responsabilidad de los servidores públicos.....	80
A. La que asume frente al estado por delitos y faltas cometidas en una inadecuada prestación del servicio público.....	83
B. La que genera actuando como representante del poder estatal y que causa daños a terceros.....	93
III. Carácter subsidiario del Estado en la responsabilidad civil por actos de sus funcionarios en contra de terceros.....	102
IV. Problemática para el cumplimiento de la reparación del daño.....	112
V. Posibilidad de una garantía colectiva a través de un seguro obligatorio.....	117
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

Al tratar el tema de la Garantía a Terceros por la Responsabilidad Civil del Estado, se ponen de manifiesto aspectos que, por su trascendencia, merecen ser puestos de relieve de manera previa a toda consideración.

En primer lugar abordaremos el tema tratando de establecer los causes por los cuales habrá de desarrollarse el tema de la Garantía a Terceros por la Responsabilidad Civil del Estado, lo cual obedece a una serie de inquietudes que siempre ha representado para el suscrito el fenómeno estatal.

En esencia, el ejercicio del poder lleva a apreciar constantemente las diferentes caras de la Responsabilidad del Estado, toda vez que a semejanza del prisma que se ve atravesado por un hito de luz, explotando en una multitud de colores, amplia gama de responsabilidades que representan la actuación de un gobierno, sean éstas de carácter civil, penal, política, administrativa, laboral, constitucional, etc., con los matices de todas y cada una de ellas.

Por lo tanto, se hace imprescindible delimitar esta variedad de facetas a fin de centrar nuestro objeto de estudio en una responsabilidad en el orden civil, en la cual el gobernado tenga plena confianza en que sus intereses están debidamente

garantizados ante el órgano estatal, lo cual dicho sea de paso es sumamente interesante, variado y complicado y que bien merece que se realice una investigación profunda, en virtud de que cualquier gobierno que se precie de ser justo, ha de conciliar el interés particular del gobernado, con el interés colectivo que debe contener todo acto de gobierno.

El desarrollo de este trabajo comprenderá tres capítulos, considerando en el primero la Responsabilidad Civil, en el segundo De los Hechos que Generan la Responsabilidad Civil y por último la Responsabilidad Civil del Estado por Daños Causados a Terceros.

CAPITULO I

LA RESPONSABILIDAD CIVIL

I.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD CIVIL.

Resulta necesario comenzar por hacer un breve análisis del significado semántico de la palabra responsabilidad. Como vocablo, tiene su origen en la expresión latina "sponsor" sustantivo que significa "el que se obliga por otro".

Responder viene del verbo "respondere", que tiene como nota invariable el hacer frente⁽¹⁾. Responsabilidad y responder implican, en última instancia, una situación de constreñimiento de un ser ante alguien, con respecto del cual debe observar cierto comportamiento. Esto lo hacen resaltar los hermanos Mazeaud⁽²⁾ al decir que cualquier definición de la responsabilidad debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellas.

Los conceptos de responsabilidad elaborados en la filosofía nos sirven poco para nuestros fines en cuanto a que ésta, es contemplada como consecuencia de la racionalidad y libre voluntad del individuo, sujeto físico. Algo similar ocurre en el campo de la filosofía del derecho, que, nos proporciona elementos útiles. Por lo

⁽¹⁾ Diccionario Latino-Español Valbuena, reformado bajo la dirección de Martínez López, Librería de A. Bouret e Hijo, Paris 1875.

⁽²⁾ MAZEAUD, Henri y León. Compendio del Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil Delictuosa y Contractual, T.I., De. Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, Argentina 1960, p. 2.

que de la máxima romana "dar a cada quien lo suyo" criterio de justicia, Rafael Preciado Hernández de Riva, además del principio de imputabilidad, el principio de responsabilidad. Por el primer principio el acto y sus consecuencias deben atribuirse a su autor. Por el principio de responsabilidad el autor de un acto debe responder o hacer frente a sus consecuencias⁽³⁾. Es decir, los sujetos responden de los resultados de sus actos, en la medida en que las consecuencias que traen aparejadas se derivan intrínsecamente de los mismos.

En el Derecho, fueron los romanos los primeros que utilizaron el concepto de responsabilidad (contractual) para significar la situación de deuda del sujeto ligado en un contrato verbal. El sujeto que pronunciaba la palabra sacramental "respondero" se convertía en deudor de un contrato verbal. Sin embargo, es insuficiente decir que responsable es aquél que responde, y que responsabilidad es la obligación del responsable. Lo único que nos expresan los vocablos aludidos es la idea de equivalencia o contraprestación. Responsabilidad, en este orden de ideas, no es más que la consecuencia obligacional de una actividad⁽⁴⁾.

El tratadista brasileño De Aguiar Dias cita a Marton, que define la responsabilidad como la situación de quien, habiendo violado una norma cualquiera, se ve

⁽³⁾ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ed. UNAM, México 1985, p. 217.

⁽⁴⁾ DE AGUIAR DIAS, José. Tratado de la Responsabilidad Civil. T. I.. Editorial Cajica. Puebla México p. 10.

expuesto a las consecuencias desagradables emergentes de esa violación, traducidas en medidas que le imponga la autoridad encargada de velar por la observación del precepto⁽⁵⁾.

Consideramos que es insuficiente el concepto anterior, toda vez que existen casos en que la responsabilidad surge aún cuando no haya mediado infracción a norma alguna, como sucede en la responsabilidad civil por riesgo creado.

En términos generales, la responsabilidad civil comprende múltiples materias del derecho privado, interfiriendo constantemente en la regulación jurídica de las diversas instituciones.

Puede decirse que su ámbito es tan amplio, como extenso es el campo de las sanciones en el derecho privado. La reparación del daño por hechos ilícitos es un sanción específica del derecho privado en general, pero también encontramos el problema de la responsabilidad civil, en los casos de incumplimiento de las obligaciones preconstituídas, especialmente en las que nacen del contrato, de sentencia o de una declaración unilateral de voluntad.

⁽⁵⁾ *Ibidem.*

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, es conveniente citar el concepto que sobre responsabilidad civil han dado diversos tratadistas jurídicos en doctrina.

Escriche la define como la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero⁽⁶⁾.

Manuel Bejarano Sánchez menciona en su texto que la responsabilidad civil es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo⁽⁷⁾.

Rafael Rojina Villegas nos dice que hay responsabilidad civil cuando una persona causa un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño⁽⁸⁾.

Señala además, que este concepto resulta provisional, toda vez que es necesario precisar los elementos que integran la responsabilidad civil, y que en el derecho mexicano son: la comisión de un daño; la culpa; y la relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.

⁽⁶⁾ Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Instituto de Estudios Políticos Madrid-España, 1955, p. 236.

⁽⁷⁾ BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, 5a. ed. Ed. Harla, México 1982, p. 262.

⁽⁸⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Vol. II, 3a. ed, Ed. Porrúa, México 1985, p. 121.

Rafael de Pina, apunta al respecto que la responsabilidad, en su acepción jurídica significa tanto como obligación que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y resarcir los perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de un acto propio o ajeno, o por el efecto de las cosas y objetos inanimados o de los animales"⁽⁹⁾.

Es decir, que la responsabilidad implica siempre el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño.

Ernesto Gutiérrez y González precisa que "la responsabilidad por hecho ilícito es la conducta de restituir las cosas al estado jurídico que tenían y de no ser posible, pagar los daños y perjuicios causados por una acción u omisión de quien las cometió por sí mismo, o esta acción u omisión permitió que las causaran personas a su cuidado o cosas que posee, en vista de la violación culpable de un deber jurídico stricto sensu, o de una obligación lato sensu previa"⁽¹⁰⁾.

Dentro de los juristas extranjeros cabe destacar el concepto que al respecto han vertido los hermanos Mazeaud: "una persona es responsable civilmente cuando

⁽⁹⁾ DE PINA VARA, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Vol. III. 5a. ed. Ed. Porrúa, México 1977. p. 232.

⁽¹⁰⁾ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 10a. ed. Ed. Cajica, Puebla México. 1982, p. 457.

queda obligada a reparar un daño sufrido por otro"⁽¹⁾. Es decir que la responsabilidad civil es una responsabilidad de reparación, por lo que tiene como única sanción el resarcimiento de daños y perjuicios.

Por lo tanto nos adherimos al concepto del Maestro Rafael de Pina en virtud de que vierte un concepto claro y preciso señalando los sujetos que están involucrados y el objeto que los liga en dicha relación jurídica.

II. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Tomando en cuenta lo establecido por el derecho romano y el antiguo derecho, podemos encontrar que las legislaciones han experimentado una misma evolución en su origen. La reparación del daño al propio tiempo que el castigo de su autor, se obtiene por el ejercicio del derecho de venganza reconocido con la víctima.

Muy pronto se admitió que el autor del daño pudiera librarse de la venganza de la víctima, abonándole una suma de dinero, que constituyó como la misma venganza, una punición y una reparación a la vez.

⁽¹⁾ MAZEAUD, Henri. León y Jean. Lecciones de Derecho Civil. Parte Segunda, Vol. II, Ed. Jurídica Europa-América, Buenos Aires 1960, p. 2.

La autoridad no tardó en intervenir en el arreglo de esos conflictos privados, a fin de evitar los desordenes, forzó a la víctima a aceptar la composición, cuya tarifa variaba.

Por otra parte, la autoridad castigó por sí misma a los autores de ciertos actos, que por no afectar a los particulares, permanecerían, sino intervenía aquélla, desprovistos de sanción.

Más adelante, castigó igualmente a los autores de daños que, aún cuando afectaran a particulares, ponían singularmente en peligro el orden público.

La responsabilidad penal y la responsabilidad civil, punición y reparación, confundidas en el origen, se han ido separando; la acción ejercitada contra el autor del daño se ha escindido: acción pública y acción privada, la autoridad castiga, la víctima obtiene reparación.

El derecho romano en las XII Tablas marca la transición entre la fase de composición facultativa y la de composición obligatoria; solamente en algunos casos, la víctima era obligada a aceptar la composición y a renunciar a la venganza.

Esa composición permaneció en derecho romano como una pena privada (poena) al mismo tiempo que jamás se realizó completamente la distinción entre la responsabilidad penal y la responsabilidad civil.

Por lo que se explica que el derecho romano no haya podido lograr el establecimiento de un principio general de la responsabilidad civil.

Sin embargo, los jurisconsultos romanos, se esforzaron por remediar los inconvenientes de este sistema por medio de una interpretación amplia del texto más general: la "Lex Aquilia" o Ley Aquiliana, producto de un plebiscito hecho por un tribuno Aquilio, probablemente del año 286 A.C., que hizo responsable a los autores de un daño, no sólo de la culpa "lata" y "leve", sino aún de la levísima, pero se puede decir que no lo consiguieron nunca por completo.

Es de resaltar las tres máximas que regían la convivencia de los romanos: el dar a cada uno lo suyo; el vivir honestamente y no causar daño a nadie, esta última da lugar a la responsabilidad, asociándola a la idea de quien causa un daño debe repararlo.

Es oportuno, antes de continuar con los elementos que integran la responsabilidad y sus consecuencias jurídicas, distinguir entre la responsabilidad civil y la penal.

Los hermanos Mazeaud distinguen la responsabilidad civil de la penal en base a los sujetos afectados por los daños. Dicen que, en ambos casos existe una acción o una omisión que causa un daño o un perjuicio, pero existe responsabilidad penal cuando el daño afecta a la sociedad, y responsabilidad civil cuando afecta solamente a una persona o grupo de personas determinadas. De ahí que la consecuencia de aquélla sea una pena y de la segunda una reparación⁽¹²⁾.

Sin embargo, afirman que ambas responsabilidades no se excluyen, si no que pueden acumularse como en el caso del homicidio en que el responsable es sancionado con una pena y a la vez obligado a cubrir una indemnización⁽¹³⁾.

De Aguiar Días no acepta la distinción entre responsabilidad civil y responsabilidad penal que hacen los hermanos Mazeaud, porque el individuo dañado es parte de la sociedad y cada vez más considerado en función de la colectividad⁽¹⁴⁾.

El daño infligido al individuo repercute en la sociedad a que pertenece, es una repercusión social, no patrimonial. Para este autor la diferencia radica en que, en

⁽¹²⁾ Ibidem, p. 7.

⁽¹³⁾ Idem.

⁽¹⁴⁾ DE AGUIAR DIAS, José. Op. Cit., p. 18.

la responsabilidad civil es el particular el que tiene la acción para restablecerse, a costa del defensor, en la situación anterior a la ofensa. En cambio, en la responsabilidad penal es la sociedad la que directamente actúa para restaurar el orden y equilibrio rotos. No obstante, De Aguiar Días coincide con los tratadistas franceses en que la consecuencia de la responsabilidad civil es la reparación del daño, y el castigo o pena es consecuencia de la responsabilidad penal⁽¹⁵⁾.

Al respecto, consideramos que es el particular el que debe poner en movimiento el mecanismo para la reparación. Esto se debe a que es él directamente interesado; y en el caso de la responsabilidad penal, lo es la sociedad y si bien en ambas situaciones se ve ofendida o afectada ésta, la ofensa es diferente para los dos sujetos, por lo que la consecuencia es también diversa.

La ofensa que origina la responsabilidad civil recae en la persona o en el patrimonio particular. En la responsabilidad penal recae en el orden social.

Además el origen de ambas responsabilidades no necesariamente es el mismo, pues la civil puede existir sin que medie un ilícito o una conducta voluntaria y libre; en tanto que la responsabilidad penal no existe sin esos presupuestos.

⁽¹⁵⁾ Idem.

A reserva de que posteriormente se desglosen los artículos inherentes al trabajo que se desarrolla, el fundamento actual de la responsabilidad civil en el Derecho Mexicano se ubica en el Libro Cuarto denominado de las obligaciones Primera Parte, de las obligaciones en general, Título Primero, Fuente de las Obligaciones, Capítulo Quinto, De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, artículos 1910 al 1934.

La legislación y la doctrina se han quedado atrás en la evolución del Derecho en cuanto a la responsabilidad civil pública se refiere y los pocos pasos adelante que se han dado no han llegado a trascender en una real protección a los particulares ante la lesiva actividad pública.

Cabe destacar algunos intentos doctrinales, no suficientemente apoyados, por desarrollar en nuestro medio la institución resarcitoria. Juristas mexicanos en la rama del derecho administrativo, como Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, han incluido en sus textos algunas selecciones referidas al tema que nos ocupa⁽¹⁶⁾. Antonio Carrillo Flores, dedicó a éste el Capítulo XII de su obra "La Justicia Federal y la Administración Pública".

⁽¹⁶⁾ FRAGA, Gabino Op. Cit., Capítulo II, del Título Primero del Libro Tercero, pp. 4127 a 436;
SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. T. II, décima parte.

Es digna de mención también, la obra "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación", de la doctora Dolores Heduán Virués, en la que comenta algunos aspectos de la responsabilidad civil e incorpora parte del contenido del proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado por una comisión de la que ella fue miembro, en el que se incluyeron disposiciones destinadas a regular la materia que estudiamos⁽¹⁷⁾.

En nuestra Constitución Política Federal no encontramos precepto alguno que establezca el derecho fundamental del gobernado ante la responsabilidad civil ni de los del Estado. No obstante, nuestra Ley Suprema consagra ciertos principios generales de derecho que, conforme al artículo 14 de la misma, debe tener en cuenta el juzgador al dictar sentencia. Uno de esos principios es el de la igualdad ante la ley, que se desprende, principalmente, de los artículos 1º, 4º, 14, 16 y 21 de la Constitución.

El principio de la igualdad ante las cargas públicas se nos muestra como derivado del de igualdad ante la ley y está reconocido por el artículo 31 fracción V constitucional, al establecer la obligación de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa.

⁽¹⁷⁾ Vid. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971, pp. 98 a 104 y 305 a 310 artículos 1º, 12 y 13. Otro, es el de respeto a la integridad personal, expresado en los artículos 16, 17 y 22, entre otros.

El artículo 27 de la Constitución igualmente reconoce la responsabilidad civil del Estado por los actos de expropiación al prever la obligación de indemnizar a los particulares afectados.

A. LA CULPA EN EL AUTOR DEL DAÑO.

La culpa constituye el elemento más importante de la responsabilidad civil. Desde el punto de vista de la doctrina tradicional, la culpa es el elemento esencial para que nazca la obligación de reparar el daño causado. Dentro del concepto lato de culpa, se encuentra comprendido también el dolo.

Generalmente a la culpa se le define como "todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión o bien, con la intención de dañar, en cuyo caso, esa culpa toma el nombre de dolo"⁽¹⁸⁾.

Entendiendo la noción de culpa en el sentido más general, es como se ha denominado a la teoría subjetiva de la responsabilidad, doctrina de la culpa.

Esta teoría se ocupa de estudiar los actos ilícitos utilizados como fuente de obligaciones, es decir, de determinar la responsabilidad civil proveniente de un delito o de un cuasidelito.

⁽¹⁸⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit., p. 142

Al lado de la teoría subjetiva de la responsabilidad, en el derecho civil moderno se ha elaborado la teoría objetiva, también denominada del riesgo creado.

En esta teoría se parte de una base distinta; se fija la responsabilidad civil en atención al daño causado por el empleo de cosas peligrosas, atendiendo por lo tanto a elementos de carácter objetivo como son la existencia de un daño y la necesidad de que sea reparado por quien lo cause, aún cuando haya procedido lícitamente.

En cambio, la teoría subjetiva de la responsabilidad se funda en un elemento de carácter psicológico. La intención de causar un daño como base principal de delito, es decir, obrar con dolo o bien proceder sin intención de daño, pero con culpa porque no se hayan tomado las precauciones necesarias en virtud de que se incurre en descuido, negligencia o falta de previsión, lo que constituye la base de la responsabilidad en los llamados cuasidelitos, tanto desde el punto de vista penal como civil.

Cabe señalar que profundizaremos más ampliamente sobre este apartado a lo largo del presente trabajo, por lo que, por el momento solamente apuntaremos estas breves reflexiones.

B. EL RIESGO DERIVADO DE UNA ACTIVIDAD.

Con el propósito de abordar este punto, haremos alusión a la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado, que es reconocida como un fuente de obligaciones en algunos códigos de este siglo, y por virtud de la cual, aquél que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause, aún cuando haya procedido lícitamente.

Este principio ha inspirado a nuestro artículo 1913 del Código Civil vigente, y encierra una fuente de obligaciones distinta a la responsabilidad por culpa o dolo, que a la letra dispone:

"Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que

B. EL RIESGO DERIVADO DE UNA ACTIVIDAD.

Con el propósito de abordar este punto, haremos alusión a la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado, que es reconocida como un fuente de obligaciones en algunos códigos de este siglo, y por virtud de la cual, aquél que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause, aún cuando haya procedido lícitamente.

Este principio ha inspirado a nuestro artículo 1913 del Código Civil vigente, y encierra una fuente de obligaciones distinta a la responsabilidad por culpa o dolo, que a la letra dispone:

"Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que

este daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

En el caso de la responsabilidad objetiva, se parte de la hipótesis de que la fuente de obligaciones es el uso lícito de cosas peligrosas, que por el hecho de causar un daño, obligan al que se sirve de ellas, y que puede ser el propietario, el usufructuario, el arrendatario, o el usuario en general, a reparar el daño causado⁽¹⁹⁾.

Esta fuente de obligaciones que es producto principalmente del maquinismo y de la industria moderna, comprende los siguientes elementos⁽²⁰⁾:

- El uso de cosas peligrosas;
- La existencia de un daño de carácter patrimonial pecuniario o moral;
- La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño; y
- Que no exista culpa inexcusable de la víctima.

Considerando que exclusivamente se parte de esta relación entre el hecho, o sea el uso de las cosas peligrosas y el daño producido, se le ha llamado teoría de la

⁽¹⁹⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. T. III, Teoría General de las Obligaciones 14a. ed. Ed. Porrúa, México 1986, p. 275.

⁽²⁰⁾ Idem.

responsabilidad objetiva, con el propósito de distinguirla de la teoría de la responsabilidad subjetiva, de la cual ya se ha hecho alusión.

En la teoría objetiva se prescinde del elemento interno que es la culpa, para tomar en cuenta sólo un conjunto de datos de carácter objetivo, consistente en el uso de las cosas peligrosas, en el hecho de que causen un daño patrimonial y en la relación de causa-efecto entre el hecho y el daño, como se precisó anteriormente.

Por lo que respecta a la responsabilidad objetiva que también se le conoce como "Teoría de la Responsabilidad por el Riesgo Creado", es toda aquella actividad que crea un riesgo para los demás, haciéndose responsable al agente que provoca los daños, sin necesidad de que se investigue si hubo o no culpa de su parte.

La responsabilidad por el riesgo creado constituye la contrapartida del provecho que produce el empleo de cosas peligrosas.

La responsabilidad por el riesgo creado tiene un doble fundamento:

- El económico, conforme al principio que las ganancias y las pérdidas deben corresponderse.

- El social, por aplicación del principio de solidaridad en el reparto de las pérdidas.

Respecto al término cosas peligrosas, el maestro Rojina Villegas señala como tales a los mecanismos, aparatos o sustancias que por naturaleza pueden crear un riesgo para la colectividad. La peligrosidad debe apreciarse tomando en cuenta la naturaleza funcional de la cosa.

En este sentido entendemos a una cosa u objeto en uso, es decir, que entran en funcionamiento; tal es el caso de los aparatos eléctricos, los automóviles, herramientas, morteros y en general todo aquello que genere un riesgo.

Sin embargo, atendiendo al artículo 1913 del Código Civil vigente, se distinguen tipos de cosas peligrosas: por si mismas o por la velocidad que desarrollen, por la corriente eléctrica que conduzcan, por su naturaleza explosiva e inflamable o por otra causa semejante; luego entonces, solamente ciertas sustancias explosivas podrán ser peligrosas por si mismas.

En dicho artículo se explica en el sentido que la cosa se convierte en peligrosa en tanto cumple una función, por la que se crea el riesgo; es decir, la funcionalidad es un dato que caracteriza a las cosas peligrosas.

Sobre este tema debemos recordar que existen cosas con "dinamismo puro" que puestas en actividad funcionan en virtud de su acción propia, es decir, generan fuerza mecánica para producir ciertos efectos, independientemente de la actividad humana.

Aquí estamos hablando de un juego de energía que el hombre puede desatar, pero que el hombre controla y dirige estando el objeto de que se trate en actividad.

Por otra parte, ya lo habíamos señalado anteriormente, hay cosas inflamables o explosivas, de peligroso manejo que crean un riesgo para todos. Estas cosas o actividades son peligrosas por sí mismas, aunque el agente no incurra en culpa al utilizarlas.

Cuando alguien emplea para su provecho esas cosas, y su empleo produce el daño que se temía, es justo entonces que se le obligue a indemnizar a la víctima de los daños que ha sufrido.

En este punto resulta importante tomar en consideración la opinión de Rojina Villegas a este respecto, ya que va en relación, de algún modo, a nuestro tema

central, aunque nosotros profundizaremos más adelante en la responsabilidad civil del Estado y abordaremos en su momento, el seguro de responsabilidad civil.

Rafael Rojina Villegas sostiene que: 'Cuando se teme un siniestro, la prudencia aconseja prevenir sus resultados desastrosos por medio del seguro correspondiente, que es un medio eficaz que permite el normal desarrollo de actividades peligrosas que originan riesgos y al efecto, la ley ha organizado el sistema de seguro. Algo semejante debe pasar con los riesgos que crean el ejercicio de una industria o el empleo de una cosa que sea peligrosa; cuando el que la goce o utilice no recurre al seguro, la ley lo instituye su propio asegurador'⁽²¹⁾.

La doctrina señala que el fundamento de la responsabilidad objetiva es el principio de la equidad genérica, es decir, es de justicia y equidad que quien pretenda las ventajas de una comodidad, tenga las desventajas de la obligación de reparar los daños que el uso de su comodidad cause.

La jurisprudencia mexicana ha sostenido que la responsabilidad objetiva es independiente de la culpabilidad del agente. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Parte, Tercera Sala, Tesis Jurisprudencial No. 266, p. 758).

⁽²¹⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit. p. 278.

A mayor abundamiento, la Tesis Jurisprudencial No. 261 y las Tesis relacionadas. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1987, pp. 741 y 55) señalan:

La responsabilidad civil objetiva no se refiere sólo a la persona física que maneja los mecanismos peligrosos, sin que comprenda también a la persona moral que los pone al servicio público y no se requiere que en el manejo se obre ilícitamente, pues aunque haya un obrar lícito no podrá eximirse de la responsabilidad".

Por otra parte, cabe mencionar que la responsabilidad objetiva no está comprendida dentro de los límites del contrato, y por lo tanto, la convención relativa al mismo no deroga las disposiciones que las rigen; es decir, que cuando se cause un daño con cualquier mecanismo peligroso, el único modo de excluir la responsabilidad será probando que existió culpa o negligencia inexcusable de la víctima, prueba que estará a cargo del titular del mecanismo peligroso.

En los Anales de Jurisprudencia visible en el Índice General, 1980, Derecho Civil, T.I. p. 604, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal resolvió como sigue:

Responsabilidad Objetiva. Tesis de la culpa y del riesgo creado. Antecedentes de los Sistemas Legislativos Extranjeros que rigen en nuestro Código Civil. La doctrina dice que el Código Civil vigente, apartándose del Código Francés y de los Códigos Mexicanos de 1870 y 1884, adopta la responsabilidad civil proveniente de daños, tanto por el principio de la culpa, como por los sistemas del Código Alemán y Suizo de las obligaciones; y por cuanto a la idea del riesgo, sigue al de la Unión Soviética".

La tesis del riesgo creado suprime el aspecto subjetivo como fundamento esencial de la responsabilidad civil; por lo que, lo único básico para establecer la responsabilidad, como ya lo mencionamos anteriormente es:

- a) La realización de una actividad calificada;
- b) La realización de un daño; y
- c) La existencia de una relación de causalidad entre los elementos antes señalados.

Conviene hacer notar que en nuestro Código Civil se ha equiparado la indemnización por hecho ilícito con la procedente de hecho lícito por el uso de cosas peligrosas, cuando los daños se causan a las personas, aceptando para

ambos casos las cuotas que fija la Ley Federal del Trabajo, para los riesgos profesionales que sólo concede una reparación parcial.

Por el contrario, cuando los daños se causan a los bienes, se aplica la primera parte del artículo 1915 para imponer una reparación total, por lo que la víctima podrá elegir entre volver las cosas al estado que guardaban antes del daño o el pago de daños y perjuicios.

Tanto en la responsabilidad por culpa, como en la objetiva, la indemnización es igual, tratándose de daños causados a las cosas. La consecuencia y finalidad de establecer la responsabilidad civil es la reparación del daño que sufre una persona o una colectividad injustamente.

La reparación del daño atiende a los anhelos de buena fe, la fidelidad y la lealtad en los negocios jurídicos. Es una forma de restablecer ese equilibrio en cuya conservación se interesa una civilización avanzada que teme a la decadencia. Es también el modo de satisfacer, para cada miembro de la sociedad, su aspiración de seguridad, comprometida y amenazada por la vida moderna⁽²²⁾.

La reparación del daño, de acuerdo con nuestro Código Civil, tiene un carácter restitutivo, de acuerdo con el artículo 1915 señala:

⁽²²⁾ AGUIAR DIAS, José. Op. Cit., T.I., p. 31.

La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total 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.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código*.

Es decir, la reparación del daño es a elección del ofendido el volver las cosas a su estado anterior al daño o indemnizar; y la indemnización comprenderá tanto el "damnum emergens" como el "lucrum cessans". El artículo 1915 fue reformado según decreto de 18 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975. Antes de la reforma, la reparación del daño consistía en el restablecimiento de la situación anterior o cuando esto fuere imposible, en el pago de una indemnización. La redacción que actualmente presenta este precepto no cambia la naturaleza de la institución, sólo tiende a proteger más a la víctima del daño al otorgarle la posibilidad de adoptar entre el restablecimiento o la indemnización.

En el caso de daños en la persona el tratamiento es diferente, ya que la Ley Federal del Trabajo, a la cual remite el Código Civil, no prevé la posibilidad de esa opción entre reparación o indemnización dado que la naturaleza del bien dañado impone que se realicen todos los pasos necesarios para volver al individuo a su situación normal y, además, que se le indemnice, atendiendo al grado de incapacidad provocada. En caso de muerte, sólo procederá la

indemnización, como es lógico, de acuerdo a las disposiciones de la legislación laboral.

III. EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL.

El seguro en términos generales, es una forma de tratar con el riesgo de pérdida económica resultante de la realización de un posible hecho futuro, pero incierto o contingente acontecimiento.

Resulta conveniente empezar por revisar algunas de las definiciones que sobre el contrato de seguro se han verido para posteriormente proponer la propia.

El Código de Comercio Argentino de la siguiente definición en su artículo 492: 'es un contrato por el cual una de las partes se obliga, mediante cierta prima, a indemnizar a la otra de una pérdida o de un daño, o de la privación de un lucro esperado que podría sufrir por un acontecimiento incierto"⁽²³⁾.

Benitez de Lugo consideró al seguro como: 'aquella institución de previsión basada en la mutualidad técnicamente organizada por la que, mediante el pago de una prima o cuota, única o periódica, se adquiere el derecho de ser indemnizado por determinados daños o menoscabos sufridos en nuestras

⁽²³⁾ VIVANTE, Cesare. Del Contrato de Seguro, De. Imprenta López, Buenos Aires Argentina 1952, p. 5

pérsónas o bienes o a la entrega de un capital o disfrute de una renta en época y tiempo determinados⁽²⁴⁾.

Viterbo explica que "es un contrato bilateral en el cual una de las obligaciones, la del asegurador, está condicionada por un acontecimiento futuro e incierto, al que no está condicionada la otra"⁽²⁵⁾.

Vance lo define así: "un contrato por el que una de las partes por un precio, llamado prima, asume un riesgo de daño o de responsabilidad que pesa sobre la otra, según un plan para la distribución de ese riesgo, es un contrato de seguro cualquiera sea su forma o el nombre que lleve"⁽²⁶⁾.

Al revisar los caracteres de la relación aseguradora, Donati, define al contrato el pago o la obligación de pago de la prima, se obliga a rehacer al asegurado, dentro de los límites convenidos, de las consecuencias de un evento dañoso e incierto⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ BENITEZ DE LUGO R. Félix. *Legislación Comparada de Seguros*, Vol. I., Ed. Nueva Imprenta Radio, Madrid 1942, p.12.

⁽²⁵⁾ VITERBO, Camilo. *El Seguro de Responsabilidad Civil*. Ed. Palma, Buenos Aires, Argentina 1944, pp. 58, 59 y 60

⁽²⁶⁾ VANCE, William R. *Handbook of the Law of Insurance*. Handbook Series, Saint Paul Minneapolis 1931, p. 57.

⁽²⁷⁾ DONATI, Antígono. *Los Seguros Privados*. *Revista Mexicana de Seguros*, México 1978. p. 7.

El Derecho Anglosajón no es extraño al definir, sin embargo prefiere hacerlo en sentido general antes que caer en un galimatías jurídico. Así, define un contrato como el acuerdo entre dos o más personas con capacidad para contratar, conteniendo un objeto (sufficient consideration) para dicho acuerdo⁽²⁸⁾.

Para que este contrato tenga validez, siempre tendrá que haber politización y aceptación⁽²⁹⁾. Pero lo más interesante es que equiparan al contrato de seguro con la póliza y, en algunos casos, con ésta y la solicitud o propuesta al establecer que 'el contrato de seguro individual de vida o de enfermedades consiste en la póliza y, si una copia es anexada a la póliza, la solicitud o propuesta'⁽³⁰⁾.

Greider y Beadles concuerdan en que se deba definir al contrato "in genere" como 'la promesa o conjunto de promesas cuya ruptura es remediada por la ley, o cuyo cumplimiento la ley en cierta manera reconoce como una obligación'⁽³¹⁾.

En cualquier sentido que se le quiera dar a la anterior definición, todo contrato en el Derecho Anglosajón o en nuestro Derecho, comprende un acuerdo de voluntades que no se puede producir si previamente no hubo oferta y aceptación.

⁽²⁸⁾ MEYER, William F. *Life and Health Insurance Law, A. Summary*, International Claim Association 1976, p. 23.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, p. 157.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*, p. 159.

⁽³¹⁾ GREIDER, Janice E. y BEADLES, William T. *Law and the Life Insurance Contract*, Richard D. Irvin Inc., 1974, p. 6.

Pero, los autores que nos ocupan adicionan los requisitos al establecer que, amén de los anteriores, debe existir objeto, forma (si es requerida) y ausencia de precepto o ley que declare a tal contrato nulo⁽³²⁾.

Todos los tratadistas citados han olvidado en sus definiciones tal vez el elemento más importante que en la definición del contrato de seguro se haya introducido jamás. Cesare Vivante es el padre, a nuestro juicio, del moderno concepto del contrato de seguro ya que, con su claridad, procura contemplar la noción empresarial en la celebración de este contrato.

Vivante define al seguro como 'el contrato por el que una empresa constituida para el ejercicio de esa industria asume los riesgos ajenos mediante una prima fija de antemano. La finalidad del resarcimiento, de previsión o de conveniencia que el asegurado se propone, no pertenece a la disciplina general de este contrato, sino a la especial de las ramas singulares del seguro'⁽³³⁾. Su definición la compartimos en cuanto a su primera parte ya que los elementos que decidió eliminar son, en parte, tomados por otros autores o cuerpos legislativos con los cuales concordamos.

⁽³²⁾ *Ibidem*, p. 13

⁽³³⁾ VIVANTE, Cesare. *Op. Cit.* Tomo I, p. 35.

Vivante afirma que no existe un seguro en el cual no participe la empresa; de lo contrario un contrato de seguro entre particulares debe considerársele como una forma imperfecta del negocio, tal como se entiende en la industria moderna⁽³⁴⁾.

Con lo anterior consideramos conveniente proponer nuestra propia definición; de tal forma que podemos decir que el contrato de seguro es el acuerdo de voluntades por medio del cual una persona llamada empresa aseguradora se compromete a garantizar a otra persona llamada asegurado el pago de una suma de dinero o la indemnización de un daño al acontecer la eventualidad prevista en el contrato.

Si bien puede parecer poco innovadora la definición propuesta, no lo es, en razón de que la obligación de la empresa aseguradora, más que resarcir un daño o pagar una cantidad de dinero, es además la cobertura del riesgo por el asegurador, con su garantía a partir de un momento determinado en el contrato respectivo y hasta su extinción; lapso durante el cual el riesgo queda cubierto por la empresa de seguros.

Considerando esta prestación como una garantía, es necesario recordar que el pago de la suma asegurada en la medida que corresponda, constituye un aspecto de esa garantía, que no deja de existir continuamente desde la iniciación de la

⁽³⁴⁾ *Ibidem.* p. 13.

vigencia del seguro, hasta la extinción de su duración, aunque no se realice el siniestro. Lo anteriormente señalado tiene su fundamento en el artículo 20 fracciones III, IV y V de la Ley de Contrato de Seguro. Cabe decir que si el siniestro o eventualidad no se produce, prevalecerá la garantía de la empresa hacia el asegurado, no así en la definición que la ley propone.

Para Sánchez Medal, el contrato de seguro corresponde al Derecho Mercantil, por cuanto que siempre se celebra por empresas⁽³⁵⁾. Esto no viene más que a confirmar nuestro dicho en cuanto a que, en base al criterio objetivo, el seguro entraña un acto de comercio.

Mantilla Molina se cuestiona si el carácter mercantil del seguro se extiende a todas las partes que en él intervienen y lo resuelve de magisterial forma al decir que el Código de Comercio declara mercantiles a los contratos de seguro "...cuando sean celebrados por empresas, dando así a entender que es el contrato, objetivamente considerado como unidad, el que es calificado de mercantil, y no únicamente desde el punto de vista de la empresa y con relación a ésta... resulta evidente que también esta Ley consideró el seguro como acto de comercio para todos los que en él intervienen"⁽³⁶⁾.

⁽³⁵⁾ SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. Ed. Porrúa, México 1976. p. 4.

⁽³⁶⁾ MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil. Ed. Porrúa, México 1973. p. 61.

Resulta interesante revisar lo que la doctrina del Derecho Anglosajón establece respecto de la naturaleza del contrato, y más aún, en que consiste dicho contrato.

Para los anglosajones, el contrato de seguro individual sobre la vida o enfermedades, consiste en la póliza y generalmente a ésta es anexada una copia de la propuesta, y forma parte de la primera, excepto en algunos casos de pólizas industriales. Las pólizas contienen una cláusula con el propósito de que dicha póliza y la propuesta anexa constituyan el contrato completamente. Esto es conocido como la cláusula "contrato completo", de acuerdo con las leyes o provisiones de la póliza normal u otras leyes de la mayoría de los estados⁽³⁷⁾.

Dice Meyer, tienen un tipo de ley de "contrato completo" pero varían de contenido de estado a estado. Algunos prevén que la póliza y la propuesta constituyen el contrato completo. Además la mayoría de los estados tienen cierta previsión en el caso de que las falsas declaraciones en la propuesta no son una defensa para el asegurador en relación a la póliza, salvo que una copia de la propuesta fuera anexada a ésta. Algunos estados exigen que se anexe una copia de la propuesta, algunas veces, con excepciones para seguro de industrias o de grupos o de ambos. Existen tantas y tan variadas combinaciones de este tipo de leyes que no se puede hacer una generalización⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ MEYER, William F. Op. Cit., pp. 159 y 160.

⁽³⁸⁾ MEYER, William F. Op. Cit., pp. 159 y 160.

Como se observa, Meyer se preocupa más por saber en qué consiste el contrato de seguro que en su naturaleza y, en este caso la naturaleza de dicho contrato en el Derecho Norteamericano es la póliza y, en ciertos casos, está unida a la propuesta. Lo anterior nunca sería lógico en nuestro derecho, toda vez que la póliza no es más que un medio probatorio, tal como lo establece nuestra Ley de Contratos de Seguro.

Después de dejar establecidos los lineamientos jurídicos generales que rigen al contrato de seguro procederemos a citar como definición de seguro de responsabilidad civil la del autor italiano Donati, quien se basó en el artículo 1917 del Código Civil Italiano, estableciendo que dicho seguro es: "un contrato mediante el cual el asegurador se obliga a mantener inclusive al asegurado de cuanto éste deba satisfacer a un tercero como consecuencia de la responsabilidad prevista en el contrato y derivada de un hecho ocurrido durante la vigencia de la relación contractual"⁽²⁹⁾.

Al hacer uso de la expresión "el seguro de responsabilidad civil" se quiere mencionar en forma genérica, a las diferentes clases o modalidades que lo integran. Podemos decir que no existe un seguro de toda la responsabilidad en que puede incurrir una persona.

⁽²⁹⁾ DONATI, Antígono. Op. Cit. p.8.

El campo de las actividades que realiza el ser humano es tan amplio que cuando causa en ellas perjuicio a otros, no existe la posibilidad técnica de calcular la prima que el asegurado tendría que pagar para cubrirse de todas sus responsabilidades.

Por lo tanto, existen seguros de responsabilidad civil que cubren determinadas actividades del asegurado; por ejemplo citamos los daños que un incendio puede causar a terceros; los daños que puedan causarse por el uso de vehículos de motor; los daños de los que debe responder el dueño de un inmueble por la caída de objetos, funcionamiento de elevadores, etc., y los que cubren los daños causados en el desempeño de una profesión.

En la medida en que un país tenga un avanzado grado de desarrollo económico y social, la figura de la responsabilidad civil se encontrará más extendida.

El avance tecnológico incrementa los riesgos en número y en importancia, y ello inclina a la conveniencia de estar asegurado.

Por otra parte, el asegurado con su póliza siente la tranquilidad de saberse asegurado de posibles responsabilidades económicas a cambio de una prima

relativamente módica, y por la otra, las víctimas no se encuentran frente al riesgo de insolvencia del responsable, ya que la aseguradora es quien de hecho las indemniza.

Finalmente, para concluir este capítulo es conveniente dejar establecido que solamente nos ocuparemos de la responsabilidad civil extracontractual por daños, a la que en lo sucesivo denominaremos simplemente "responsabilidad civil".

Además de la responsabilidad civil, sólo se analizará aquella atribuible a la Administración como órgano del Estado, por los daños causados a los administrados en el ejercicio de funciones públicas y en la prestación de los servicios públicos.

Hoy el concepto de responsabilidad civil que se adopte debe englobar todos los casos de responsabilidad civil, imputables no sólo por el criterio subjetivo de la antijuridicidad del comportamiento lesivo del agente. El Derecho persigue la realización de la justicia y no el castigo, y esto se logra implementando un sistema que garantice al sujeto de derecho que su situación será preservada y que, en caso de sufrir un daño, éste será reparado. De ahí que la finalidad de la responsabilidad debemos enfocar todo el concepto de la responsabilidad civil desde el ángulo del sujeto dañado, de los daños por reparar, a fin de recuperar el equilibrio roto sin derecho, equilibrio que persigue todo orden jurídico.

CAPITULO II

DE LOS HECHOS QUE GENERAN LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

I. LA RESPONSABILIDAD POR HECHO AJENO.

Es necesario resaltar que el Código Civil para el Distrito Federal regula de una manera muy deficiente la responsabilidad civil por hecho ajeno, no solo por lo anticuado de los criterios de atribución que prevé para ciertas situaciones, como en el caso de la responsabilidad del Estado, sino por varias razones. La opinión predominante de los autores⁽⁴⁰⁾ es que el precepto fundamental del ordenamiento que se comenta, en cuanto a la responsabilidad civil, es el artículo 1910, que sigue la concepción tradicional de la responsabilidad civil en tanto que la fundamenta en la culpa atendida ésta en su sentido más amplio.

El artículo 1910 dispone:

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

⁽⁴⁰⁾ Vid. BORJA SORIANO, Manuel y los que éste autor menciona en su obra: Teoría General de las Obligaciones, T.I., Ed. Porrúa, México, p. 409.

De lo anterior se desprende que el Código Civil define la culpa a través del hecho ilícito o del acto que se ejecuta contra las buenas costumbres.

Hay que precisar que obra ilícitamente tanto el que viola las leyes de orden público o las buenas costumbres, como el que falta al cumplimiento de obligaciones previamente constituidas en favor de un sujeto activo determinado.

El ejemplo clásico es cuando el deudor no hace el pago al acreedor.

Como se puede observar, este numeral postula la vieja teoría subjetiva como criterio de atribución de responsabilidad, misma que está determinada por el obrar contra la ley, de manera intencional o negligente. Sin embargo, la culpa es un criterio de imputación, más no el único.

El problema de nuestro ordenamiento se nos presenta concretamente, y con más graves consecuencias al observar el artículo 1927, que dispone que el Estado responde de manera indirecta por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones a ellos encomendadas y sólo cuando el funcionario de que se trate sea insolvente.

La persona moral obra a través de personas físicas y responde de los actos de éstas, encaminados a los fines de la persona moral a la que sirve. Es la persona

moral la que obra, y son actos propios los realizados. La regla resulta de la concepción misma de la persona moral. Profundizaremos en estos puntos en el desarrollo posterior de este trabajo.

Por su parte el artículo 1830 señala lo siguiente:

“Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.”

Este concepto de ilicitud, equivalente a la culpa extra contractual, es al que se refiere el artículo 1910, pues aun cuando hay conducta ilícita en el incumplimiento de las obligaciones o culpa contractual, el propio Código regula las consecuencias del incumplimiento en los artículos 2104 a 2118, teniendo como principio general que todo aquél que falta al cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o no hacer será responsable de los daños y perjuicios que causare.

Esta diferencia entre las dos culpas estaban reconocida en el Código Civil de 1884; en su artículo 1458:

Artículo 1458. “Son causas de responsabilidad civil:

1.- La falta de cumplimiento de un contrato.

II.- Los actos u omisiones que están sujetos expresamente a ella por la ley⁽⁴¹⁾.

En el Código Civil vigente, la noción de culpa o negligencia se define en el artículo 2025 señalando:

Hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa o deja los que no son necesarios para ella".

El concepto general contenido en el artículo 1910 en realidad desplaza el problema relativo a la definición de la culpa, empleando el término más amplio de hecho ilícito.

Rojina Villegas sostiene que desde el punto de vista del derecho positivo, sería preferible conservar la fórmula que sustituye con ventaja la del artículo 1910, indicando: 'El que obrando con negligencia, falta de previsión o cuidado, causare un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia de la víctima, y no por la causante del mismo'⁽⁴²⁾

⁽⁴¹⁾ ROJINA VILLEGAS. Rafael. Op. Cit., p. 143.

⁽⁴²⁾ Ibidem, p. 144.

Como observaciones finales al artículo correspondiente si lo vinculamos con el 1913 que regula la responsabilidad objetiva, podemos asentar las observaciones siguientes:

- No todo obrar ilícito es fuente de obligaciones, sino solo aquél que causa daño a otro, en ocasiones aún sin ilícito se puede incurrir en responsabilidad, tal es el caso del artículo 1913, con el empleo de cosas peligrosas.

- La ilicitud civil es diversa de la valoración penal; mientras la civil hace referencia a la satisfacción de un bien privado, la penal se refiere a un interés público destinado a la conservación social.

Quando el legislador habla de obrar ilícitamente, supone que éste es resultado de un actuar consciente o que surge por negligencia o impericia. De la responsabilidad a que se refiere el artículo 1910, exime si la víctima a su vez hubiere realizado una conducta culposa o negligente.

La culpa como elemento característico de la teoría subjetiva de la responsabilidad, puede clasificarse de la siguiente manera:

Culpa lata: esta clase de culpa es equiparada al dolo. Al respecto, de ella Ulpiano señalaba: "negligencia excesiva, es decir no ver lo que todos pueden ver".

Culpa levis: es aquella en la que se puede incurrir cuando no se observa la conducta del buen "pater familias" (in abstracto), consiste también en el cuidado o diligencia que tiene en sus propias cosas (in concreto).

Culpa levisima: no incurrir en ella aquellas personas que actúan con suma diligencia, igual podríamos decir, exactísima diligencia o bien que extreman los cuidados de su comportamiento⁽⁴³⁾.

Podemos agregar otra clasificación que es la de la culpa "in eligendo" y la culpa "in vigilando". Se incurre en cualquiera de ellas cuando el deudor debe valerse de la cooperación de otras personas para el cumplimiento de su prestación, incurre en culpa o el hecho de no haberlos elegido bien o no haberlos vigilado con el cuidado debido.

La noción de la culpa o negligencia está definida en el artículo 2025 de nuestro Código Civil vigente, que señala:

⁽⁴³⁾ GARCIA GARRIDO, Manuel Jesús. Diccionario de Jurisprudencia Romana. 3a. De. Dykinson, Madrid España 1990, p. 88

Hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa o deja de ejecutar los que son necesarios para ella".

A. LA RESPONSABILIDAD DE PADRES Y TUTORES.

Con el objeto de abordar este punto, nos remitiremos al Código Civil vigente que en su artículo 1919 establece:

Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos".

Este precepto legal se encuentra en estrecha vinculación con lo dispuesto en el Libro Primero, Título Octavo: De la Patria Potestad, Capítulo I, de los efectos de la patria potestad respecto de la persona de los hijos, del propio Código Civil.

Por tal motivo, nos permitimos transcribir textualmente los artículos relativos para, posteriormente, continuar con los comentarios correspondientes.

'Artículo 411.- Los hijos, cualquiera que sea su estado, edad y condición, deben honrar y respetar a sus padres y demás ascendientes".

'Artículo 412.- Los hijos menores de edad no emancipados están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerlo conforme a la ley".

'Artículo 413.- La patria potestad se ejerce sobre las personas y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten, de acuerdo con la Ley sobre Prevención Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal".

'Artículo 414. La patria potestad sobre los hijos de matrimonio se ejerce:

- I.- Por el padre y la madre,
- II.- Por el abuelo y la abuela paternos,
- III.- Por el abuelo y la abuela maternos".

'Artículo 421.- Mientras estuviere el hijo en la patria potestad, no podrá dejar la casa de los que la ejercen sin permiso de ellos o decreto de la autoridad competente".

'Artículo 422.- A las personas que tienen al hijo bajo su patria potestad incumbe la obligación de educarlo convenientemente..."

'Artículo 423.- Para los efectos del artículo anterior, los que ejerzan la patria potestad o tenga hijos bajo su custodia, tienen la facultad de corregirlos y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.

Las autoridades, en caso necesario, auxiliarán a esas personas haciendo uso de amonestaciones y correctivos que les presten el apoyo suficiente".

De los artículos anteriormente señalados se desprende el deber impuesto a las personas que ejercen la patria potestad, la de cuidar de los menores que se encuentren bajo ella, así también como la de educarlos convenientemente. También como consecuencia implícita la obligación de vigilar su conducta.

La patria potestad impone fundamentalmente deberes a quienes la ejercen no sólo frente a los hijos, sino de manera igualmente principal, respecto de los terceros, cuyo cumplimiento requiere la atención y diligencia adecuadas para impedir que el menor cause daños a éstos en la persona o en sus bienes.

Los tres requisitos indispensables para que surja la responsabilidad de los padres y tutores son los siguientes:

- Que las personas responsables se encuentren en ejercicio de la patria potestad.
- Que el menor sujeto a ella, haya causado un daño.
- Que el menor habite con las personas que sobre él ejercen la patria potestad.

Se advierte que la responsabilidad de los ascendientes que se encuentren en ejercicio de la patria potestad, por los daños causados por los hijos menores sujetos a ella, es exigible, siempre que el daño haya sido causado por un hecho doloso o culposo del menor.

Dentro del rubro de menores e incapacitados, debemos considerar también lo dispuesto por los artículos 1920, 1921 y 1922 de nuestro Código Civil.

El artículo 1920 y 1921 del citado Código señala al respecto que:

Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata*.

Artículo 1921.- Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tienen bajo su cuidado*.

Es posible que la redacción del artículo 1921 no sea muy adecuada para que surja la responsabilidad de las personas que ejercen la patria potestad en el caso previsto en el artículo 1919, es preciso además que el menor habite con ellos, y la exención de responsabilidad del autor de un daño, conforme al artículo 1920, depende de que el daño ocurra cuando el menor se encuentre bajo la autoridad o dependencia de los directores de colegios o talleres cuando se produzca el hecho dañoso.

El precepto que se comenta, presume o debe presumir en el tutor la "culpa in eligiendo", mientras que los preceptos contenidos en los artículos 1919 y 1920, se refieren a la "culpa in vigilando".

Lo anterior se desprende de la naturaleza de la tutela y de su función que se encuentra señalada en el artículo 449 de nuestro Código, ya que el tutor tiene a su cargo la guarda y educación del pupilo. Por lo tanto, el tutor incurre en violación de ese deber y por consiguiente en responsabilidad civil ante la víctima del daño, en tanto no pruebe que las personas que eligió para que custodiaran al menor, dejaron de ejercer la vigilancia adecuada para evitar que el daño ocurriera; en cuyo caso éstos últimos son responsables de los daños causados por el menor toda vez que éste se encontraba bajo su custodia.

Por su parte, el artículo 1922 establece:

Ni los padres ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su

presencia, si aparece que ellos no han ejercido suficiente vigilancia sobre los incapacitados".

En este artículo consideramos que se presume que los padres o tutores, no dan la debida vigilancia sobre la conducta de sus hijos o pupilos cuando éstos han causado daño y que contra esta presunción procede como única excusa absoluta, la prueba de la imposibilidad de evitar ese daño, es decir, tendrán que probar que a pesar de que han ejercido una cuidadosa vigilancia sobre el menor, se produjo el daño.

Por otra parte, no se considera como causa de exención de responsabilidad de los padres o tutores, el hecho de que el daño se haya producido fuera de su presencia, mientras no prueben que en cumplimiento de cuidar al menor, no han incurrido en culpa de ninguna especie al haberse ausentado del lugar en donde el hijo menor o el pupilo causó el daño, sino que, antes de ausentarse tomaron todas las medidas que la prudencia aconseja para que, al no estar presentes, no signifique abandono de sus obligaciones de vigilancia y cuidado del menor.

En suma, los padres y tutores tienen el deber de cuidar de la personalidad de sus hijos y pupilos y de vigilar su conducta, para evitar que causen daños, por lo que deben tomar todas aquellas medidas que sean necesarias para tal objeto, lo que evitará que incurran en "culpa in vigilando".

B. LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO.

Al referirnos a la responsabilidad por los hechos de empleados u operarios, es necesario observar lo dispuesto por los artículos 1923 y 1924, así como atender a lo dispuesto por los artículos 1925, 1926 y 1928 para finalmente, como tema central que nos ocupa, remitirnos al artículo 1927, el cual es motivo de un análisis aparte como se verá en el punto relativo a la responsabilidad civil del Estado.

El artículo 1924 del Código Civil señala:

Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes, en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia".

Por su parte, el artículo 1923 del mismo ordenamiento indica lo siguiente:

Los maestros artesanos son responsables de los daños y perjuicios causados por sus operarios en la ejecución de los

trabajos que les encomienden. En este caso se aplica también lo dispuesto en el artículo anterior".

En los casos establecidos en los artículos citados, la responsabilidad en nuestro sistema jurídico está fundada en la culpa "in vigilando".

Conforme a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 1923, el maestro artesano puede hacer valer en su defensa para eximirse de la responsabilidad, que le ha sido imposible evitar el daño, por no haber incurrido en culpa alguna.

El artículo 1924, se inspiró en los mismos principios en que se apoya la disposición del artículo anterior, culpa "in eligendo", es decir, en la culpa de la elección del operario que ha causado el daño y en la dependencia en que éste se encuentra respecto del daño del establecimiento o empresa de cuyo personal forma parte.

En el caso de ambos artículos, se considera quizá innecesario separa en dos preceptos una misma norma aplicable a hipótesis normativas que comprenden situaciones jurídicamente iguales, es decir, la situación de dependencia y dirección que existe entre el patrón y el operario u obrero y la existente entre patronos y dueños de establecimientos mercantiles respecto de sus empleados.

En el caso del artículo 1925, los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de hospedaje están obligados a responder de los daños o perjuicios causados por sus sirvientes en el ejercicio causados por sus sirvientes en el ejercicio de su encargo.

En este artículo se observa que se establece una variable en lo que se refiere a la responsabilidad del jefe de casa o del hotelero, por los daños que causen sus sirvientes, empleados o dependientes de la negociación.

En los supuestos previstos en los artículos 1923 y 1924, la responsabilidad se funda en una presunción de culpa "juris tantum" y que por ello admite prueba en contrario, mientras que en el artículo 1925, nos encontramos en presencia de una presunción "juris et de jure", que no admite prueba en contrario.

El motivo de incluir este supuesto normativo con los artículos 1923 y 1924 va en relación a los establecido en los dos subsecuentes artículos del Código Civil en cuanto a que el artículo 1926 indica que: "En los casos previstos por los artículos 1923, 1924 y 1925, el que sufra daños puede exigir la reparación directamente del responsable, en los términos de este capítulo"; en tanto que el artículo 1928

señala: "El que paga el daño causado por sus sirvientes, empleados u operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado".

Si los artículos 1923, 1924 y 1925 declaran responsables a los maestros artesanos, patronos, dueños de establecimientos y de hoteles o casa de huéspedes, esto no quita que la víctima o sus herederos puedan exigir la reparación directamente del responsable en los términos de los artículos 1910, 1911 y 1913 del Código Civil.

Asimismo, si han sido los maestros, patronos o dueños de establecimientos los que han cubierto la reparación del daño causado por sus sirvientes, empleados u operarios, el artículo 1928 les faculta para repetir de ellos lo que hubieren pagado.

La obligación de reparar el daño, que recae en el patrón o dueño de establecimientos mercantiles, hoteleros u hospederos cuando el daño es causado por sus dependientes, sirvientes, obreros o empleados, es directa frente a la víctima, pero no puede quedar exento de sufrir la consecuencia de su culpa el autor material del mismo, quien está obligado conforme al artículo 1928 a reembolsar al patrón las sumas que haya tenido que pagar a quien sufrió el daño.

C. LA RESPONSABILIDAD DE MAESTROS Y DIRECTORES.

Al respecto nuestro Código Civil señala en su artículo 1920 que "Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata".

En este caso, la responsabilidad que se establece en el precepto que nos ocupa, corre a cargo de los directores de escuela y maestros por los daños causados por los menores de edad cuando se encuentren bajo su autoridad o dependencia, descansando en la presunción "juris tantum" de que si el daño ha ocurrido es porque el director o maestro de la escuela, no ha ejercido la vigilancia que debía sobre la conducta del menor que se encuentra bajo su autoridad o dirección.

Este artículo, en unión con los artículos 1921 y 1922 que se refieren a la responsabilidad de los padres o tutores respecto de los daños y perjuicios que causen los incapaces sujetos a su cuidado o vigilancia, forman un conjunto de disposiciones legales que fundan en la culpa "In Vigilando", la responsabilidad por el daño causado por el hecho de terceros que se encuentran colocados en situación de dependencia respecto de los responsables.

C. LA RESPONSABILIDAD DE MAESTROS Y DIRECTORES.

Al respecto nuestro Código Civil señala en su artículo 1920 que "Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata".

En este caso, la responsabilidad que se establece en el precepto que nos ocupa, corre a cargo de los directores de escuela y maestros por los daños causados por los menores de edad cuando se encuentren bajo su autoridad o dependencia, descansando en la presunción "juris tantum" de que si el daño ha ocurrido es porque el director o maestro de la escuela, no ha ejercido la vigilancia que debía sobre la conducta del menor que se encuentra bajo su autoridad o dirección.

Este artículo, en unión con los artículos 1921 y 1922 que se refieren a la responsabilidad de los padres o tutores respecto de los daños y perjuicios que causen los incapaces sujetos a su cuidado o vigilancia, forman un conjunto de disposiciones legales que fundan en la culpa "In Vigilando", la responsabilidad por el daño causado por el hecho de terceros que se encuentran colocados en situación de dependencia respecto de los responsables.

En el supuesto previsto en este artículo, es necesario que el menor se encuentre en el momento de causar el daño, bajo la autoridad o vigilancia de las personas encargadas de él.

En la vigilancia que están obligadas a ejercer las personas sobre el menor, conforme a lo dispuesto en este precepto, deben poner el cuidado necesario para evitar que se produzca el daño razonablemente previsible, dada la edad del menor que lo ha causado, teniendo en cuenta además, las circunstancias concretas en que el hecho haya ocurrido.

D. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO.

La responsabilidad civil del Estado evoluciona desde la venganza privada, en la época primitiva, pasando después por la ley del Talión, hasta llegar a los distintos criterios atributivos de responsabilidad que tienen aplicación en la actualidad, como el del riesgo, la lesión y otros, que contemplan a la institución desde un ángulo muy diverso al original, atendiendo principalmente a la restauración del equilibrio económico alterado por el daño inferido sin derecho.

En un principio era inconcebible que la Administración Pública fuera responsable por daños causados a los administrados. Era una osadía imaginar siquiera que el Rey la autoridad soberana pudiese errar, y mucho menos soportar el verse obligado ante alguien. Prevalcían los dogmas "The king can do not wrong" y le propre de la souveraineté c'est de s'imposer a tous sans compensation".

El daño que se causaba al particular era tratado en el derecho privado y era competencia de los jueces civiles. Sin embargo, en 1873, se dió un cambio con el caso 'Blanco', donde el Tribunal de Conflictos Francés, separó y segregó del derecho privado el derecho a una indemnización, pasándolo al derecho administrativo. Determinándose que no era posible aplicar al Estado las normas sobre responsabilidad que contenía el código napoleónico⁽⁴⁴⁾.

Fábregas del Pilar divide en tres las etapas en que se ha desenvuelto la concepción jurídica de la responsabilidad civil del Estado:

Primera Etapa: El Estado es irresponsable porque de lo contrario sería una carga para la libertad de los servicios públicos, e incompatible con el concepto de soberanía. En esta fase, el Estado no responde ni a título subsidiario.

⁽⁴⁴⁾ RUIZ DE LA PEÑA. Francisco. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública. En: Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública, Nueva Epoca., Núm. 30, México 1957 p. 58.

Segunda Etapa: Al respecto, el autor español Duguit sostiene que, se reconoce la responsabilidad del Estado en el caso de que concurra culpa no imputable, personalmente a los funcionarios que tengan a su cargo la actuación de los servicios causantes del daño. El fundamento es pues, la culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Tercera Etapa: Se llega a admitir el riesgo del servicio como fundamento de la responsabilidad civil de la Administración, por lo que ésta puede existir sin culpa, en base al concepto de la solidaridad social. Esta postura concluye que la responsabilidad del Estado es directa y ajena a la noción de culpa⁽⁴⁵⁾

Por otra parte, el Estado, para cumplir con sus fines, está investido de un conjunto de competencias que constituyen el contenido de su actividad⁽⁴⁶⁾.

Esas competencias las ejercita a través de las funciones legislativa, administrativa y judicial. La función legislativa la realiza el Estado por medio del Congreso de la Unión y de las Legislativas de los Estados, sólo la creación de leyes es función legislativa, se realiza por el conjunto de actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, abstracta o impersonal.

⁽⁴⁵⁾ Citado por SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II, 5a. edición, Editorial Porrúa México, 1972, p. 592.

⁽⁴⁶⁾ FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo. 15a. ed. Ed. Porrúa, México 1973, p. 20.

La función administrativa, formalmente la realiza el órgano ejecutivo del Estado y consiste en la creación de situaciones concretas e individuales mediante la ejecución de actos materiales o jurídicos.

Por último, la función jurisdiccional en su aspecto formal, es la realizada por el órgano judicial, consiste en resolver un conflicto previo entre dos o más partes mediante la creación de situaciones jurídicas concretas.

La función administrativa se distingue de la jurisdiccional, en los casos en que la primera también resuelve controversias, en que al hacerlo no es su fin propio sino un medio para la realización de actos administrativos⁽⁴⁷⁾.

Es el acto de gobierno, por el que el Ejecutivo tiende a asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo a un fin de orden social⁽⁴⁸⁾, situación que es incierta en la doctrina. Al respecto, Gabino Fraga hace referencia a la opinión del autor Paul Duez que afirma que la jurisprudencia francesa es renuente a reconocer los actos de gobierno y ante esto la doctrina propone una transacción: que el acto subsista, pero se indemnice al perjudicado, solución que a modo de ver del autor, no se opone a la igualdad ante las cargas públicas⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Ibidem. p. 59.

⁽⁴⁸⁾ Ibidem. p. 61.

⁽⁴⁹⁾ Ibidem. p. 113.

Por lo anterior se pretende obtener una solución de equilibrio entre la necesidad de reparar justamente a la víctima y el interés de no perturbar la administración.

En principio hablar de responsabilidad civil presupone la existencia de un orden jurídico que consagre la garantía de seguridad patrimonial, y además, al referirla a la Administración Pública estamos partiendo de que ella existe.

Para los efectos de imputar responsabilidad a la Administración, debemos atender necesariamente al aspecto formal, es decir, a que el acto provenga de ella, pero no por esto vamos a decir que cualquier acto de la Administración puede engendrar responsabilidad civil; es menester que el daño sea particular, como veremos más adelante.

Sin embargo, no todos los daños causados a los administrados por la Administración provienen de "actos" de ésta, ya que el simple riesgo o hecho peligroso de las cosas también puede ser lesivo y engendrar responsabilidad para el ente público. Actualmente, por el desarrollo del maquinismo, por el empleo de elementos químicos, por la gran gama de actividades en las que la Administración puede intervenir, existe no sólo la posibilidad, de que cause graves daños, sino el

hecho real de que éstos se dan todos los días. Todo el aparato administrativo presenta, gran riesgo en sí para los particulares.

Tal vez por esto deberíamos hablar de que el primer presupuesto de la responsabilidad civil de la Administración es "un hecho de la Administración" más que la actividad de ella, pues aquel término comprende tanto actos jurídicos como simples hechos o acontecimientos que suceden o acaecen como consecuencia de la existencia de la Administración, con todo lo que ella supone en riesgos lesivos para los particulares⁽⁵⁰⁾.

II. LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR ANIMALES O COSAS.

Nuestro Código Civil dedica dos artículos a la responsabilidad por daños causados por animales. El artículo 1929 establece:

- El dueño de un animal pagará el daño causado por éste, sino probare alguna de estas circunstancias:
- I. Que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario;
 - II. Que el animal fue provocado;

⁽⁵⁰⁾ FORSTHOFF, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. Tr: Legaz Lacambra et alii, 5a. ed. Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958, p. 455

III. Que hubo imprudencia por parte del ofendido;

IV. Que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor".

En este caso se presume que el dueño ha incurrido en una falta de vigilancia y del animal que ha causado el daño y por tal motivo, el dueño deberá probar que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario, o que el animal fue provocado con imprudencia por parte del ofendido o cualquier otro hecho del que resulte caso fortuito o fuerza mayor. Sólo rindiendo la prueba de estos tres extremos, quedará sin efecto la presunción de culpa a que se refiere el citado artículo.

Por su parte el artículo 1930 establece:

"Si el animal que hubiere causado el daño fuere excitado por un tercero, la responsabilidad es de éste y no del dueño del animal".

En este caso, la provocación del animal por la víctima, exime de culpa al dueño del animal que ha causado el daño, porque quien ha sufrido ese daño ha incurrido en culpa inexcusable y conforme a lo dispuesto por el artículo 1910, ello es causa de exoneración de la responsabilidad del dueño del animal.

Ahora bien, ¿existe alguna diferencia entre los actos de provocación a los que se refiere la fracción II del artículo 1929 y los actos de excitación a que se refiere el propio artículo 1930? propiamente no hay una diferencia substancial, ya que en ambos casos, la causa eficiente del daño es imputable a un tercero, al provocador o a quien lo ha excitado para atacar.

Sin embargo, puede establecerse una distinción, ya que en la provocación, la víctima es quien ha hostigado al animal para atacar, mientras que los actos de excitación pueden ser llevados a cabo por terceros que pueden no ser precisamente las víctimas del daño, pero que por esa razón son responsables de la reparación del daño que por su culpa ha ocurrido.

En lo referente a la responsabilidad por daños causados por las cosas, nuestro Código Civil, en sus artículos 1931 y 1932, establece:

Artículo 1931.- El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobrevive por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción".

Este artículo impone al propietario de un edificio, la responsabilidad por los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, cuando esta ruina se deba a la falta de reparaciones necesarias o a vicios de construcción.

En caso de demanda, corresponde al actor probar que el edificio requería reparaciones o que los vicios de construcción fueron la causa inmediata del daño.

En todo caso el demandado, es decir, el propietario del edificio tendrá la carga de probar su excepción, que es la falta de culpa por su parte.

Interpretando el artículo 1931 del Código Civil a la luz del artículo 282 del Código de Procedimientos Civiles, si en un juicio de responsabilidad seguido contra el propietario de un edificio que ha causado daños, corresponde al actor probar que el inmueble requería reparaciones por el estado de natural deterioro o por vicios de construcción; el propietario a su vez podrá excepcionarse, probando que oportunamente hizo las reparaciones que requería el edificio o que la ruina de dicho edificio no provino de vicios de construcción.

Por ruina de edificio se entiende para los efectos de este artículo, no la destrucción de todo o parte de una construcción, sino la debilidad o falta de

solidez que es la causa del daño producido, ya sea por vetustez o por vicio de construcción.

Por su parte, el artículo 1932 del Código Civil señala:

Igualmente responderán los propietarios de los daños causado:

- I. Por la explosión de máquinas, o por la inflamación de sustancias explosivas;
- II. Por el humo de gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materia infectantes;
- V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o emanen sobre la propiedad de éste;
- VI. Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivas a la salud o por cualquier causa que sin derecho origine algún daño".

En este artículo se presenta un conjunto de hipótesis en que la responsabilidad del dueño deriva del hecho de las cosa inanimadas, con independencia de la culpa del dueño de la cosa que ha causado el daño.

En el caso del artículo 1931, el propietario puede eximirse de responsabilidad probando que ha actuado como debía, para evitar el daño y de las seis fracciones del artículo 1932, el dueño es responsable simplemente por el hecho del daño causado.

Sobre la fracción VI de este artículo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha siguiente criterio:

"RESPONSABILIDAD OBJETIVA, DAÑOS CAUSADOS POR UN EDIFICIO.- La responsabilidad objetiva establecida por el artículo 1932 del Código Civil, en la última parte de su fracción VI, no se apoya en la culpa del propietario o encargado de guardar un edificio, sino en la obligación legal de aquél de garantizar a todos los que hacen uso de él, seguridad personal, de manera que no sufran daño alguno, pues debe partirse del principio jurídico de que todos los hombres tienen derecho a la seguridad de su persona y de

sus bienes, y por tanto, todo daño no autorizado por la ley constituye una violación de ese derecho. Suprema Corte de Justicia de la Federación, Sexta Epoca, Cuarta Parte, Vol. VL, p. 168, A. D. 4607/59, Manuel García, 5 votos".

Para concluir con el punto relativo a la responsabilidad por los daños causados por las cosas, el artículo 1933 del Código Civil menciona: "Los jefes de familia que habiten una casa o parte de ella, son responsables de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma.

En este caso, la responsabilidad de los jefes de familia, se funda en la culpa "in vigilando", ya que es obligación de ellos cuidar los posibles daños que se puedan causar al caer o arrojar objetos desde la casa.

Estos casos son típicos en la actualidad, debido al gran número de familias concentradas en las gigantescas unidades habitacionales.

III. LA REPARACION DEL DAÑO CONFORME AL ARTICULO 1915 DEL CODIGO CIVIL VIGENTE.

En la reciente reforma hecha al artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de enero de 1994, se establece que tanto el Estado como sus servidores públicos, tienen la obligación de reparar el daño moral que se haya causado a una persona, independientemente del daño material, en términos de los artículos 1927 y 1928 del mismo dispositivo también de reciente reforma.

Así tenemos que el artículo 1927 señala la obligación del Estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están 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 los servidores públicos.

Anteriormente a esta reforma, el Estado sólo estaba obligado de manera subsidiaria, y eran los servidores públicos quienes respondían principalmente de sus actos.

Se concede al Estado además el derecho de reclamar de sus servidores públicos, el pago que haya hecho para cumplir con el pago de daños y perjuicios ocasionados a terceros por éstos.

Las recientes reformas que en materia de pago de daños y perjuicios en los que se incluye el pago del daño moral, viene a constituir un notorio avance en nuestra legislación, poniendo al Estado en igualdad de circunstancias que los particulares.

Consideramos que esta disposición permitirá que haya mayor responsabilidad en los servidores públicos al dictar órdenes que pudiesen afectar el patrimonio y la moral de la ciudadanía y contaremos con una administración pública y una impartición de justicia más diligente y cuidadosa.

Por otra parte el artículo 1915 del Código Civil vigente dispone:

La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños o perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo de salario mínimo diario más alto que este en vigor en la región y se extenderá el 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.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 del Código Civil".

En este caso partimos de la base de que el principio general es: el que cause el daño debe repararlo.

Es decir, este artículo consagra las consecuencias del evento dañoso, ya sea del daño precedido por culpa o negligencia, (artículo 1910) del daño que resulta por el ejercicio de un derecho sin utilidad para el titular y con la sola intención de causarlo (artículo 1912); o del que se desprende de la responsabilidad objetiva (artículo 1913).

El artículo en cuestión delimita cuál es el daño resarcible, el cual consiste en la lesión de un interés patrimonial directa o indirectamente.

Se faculta a la víctima para elegir entre el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o bien el pago de daños y perjuicios.

Aquí cabe recordar que los daños son un disminución patrimonial que se ha sufrido y los perjuicios la cesación de ganancias.

Ahora bien, si los daños causados a las personas producen la muerte, la incapacidad parcial o permanente, total o temporal, o parcial temporal, el grado de reparación se determinará atendiendo a lo que regula la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, el legislador señala que los créditos por indemnización, cuando la víctima fuere un asalariado, son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo el convenio entre las partes faltando al deudor para pagar en forma de pensión.

El último párrafo nos remite a la hipótesis en que los daños se causen a las personas por defecto de los conductores y medios de transporte que empleen; en este caso, la responsabilidad no es contractual sino extracontractual.

En opinión de Manuel Bejarano Sánchez, los daños que sufren las personas en su integridad corporal no son objeto de una justa y proporcionada reparación, ya que la pérdida de miembros de órganos, de alguno de los sentidos o de la vida misma, son indemnizados mediante sumas de dinero, las que hasta el 22 de diciembre de 1975 eran sumamente exiguas, previa valoración cuya base legal es una "tabla de incapacidades" incorporada a una ley ajena al Código Civil y cuya finalidad fue la estimación de la reparación por accidentes de trabajo⁽⁶¹⁾.

Por su parte, Rafael Rojina Villegas señala que respecto al daño patrimonial, conviene hacer notar que el Código Civil vigente ha equiparado la indemnización por hecho ilícito con la procedente de hecho lícito que implique el uso de cosas peligrosas, cuando los daños se causan a las personas, pues acepta para ambos

⁽⁶¹⁾ BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Op. Cit., p. 504.

supuestos las cuotas que fija la Ley Federal del Trabajo para los riesgos profesionales que sólo conceden una reparación parcial⁽⁵²⁾.

En cambio, cuando los daños se causan a las cosas, se aplica la primera parte del artículo 1915 para imponer una reparación total.

En la segunda parte del artículo 1915 se comprende la reparación del daño patrimonial causado a las personas, tanto cuando haya hecho ilícito, como en el caso de la responsabilidad objetiva.

Finalmente, menciona que el artículo en cuestión es una consagración palmaria de una injusticia, ya que se equiparan tres situaciones totalmente distintas que en consecuencia merecen tratamientos diferentes, siendo éstas:

- La responsabilidad por hecho ilícito.
- La indemnización por hecho lícito que implica el uso de cosas peligrosas.
- La indemnización por riesgo profesional.

Por su parte, Manuel Bejarano Sánchez nos indica⁽⁵³⁾ que los casos de responsabilidad por hechos ajenos previstos en el Código Civil pueden ser

⁽⁵²⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit. p. 275.

⁽⁵³⁾ BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Op. Cit., p. 505.

agrupados en dos ordenes diversos:

- 1.- La indemnización de daños causados por menores de edad e incapacitados, y
- 2.- La de los provocados por la conducta de empleados o representantes.

Por otra parte, señala que la reparación de los daños producidos por un delito puede ser exigida a terceros, y en este caso, no tiene el carácter de pena pública, sino que precisamente por ser exigida a terceros, sólo tendrá el carácter de responsabilidad civil (artículo 29 del Código Penal).

En lo concerniente a los efectos de las cosas juzgada penal sobre la responsabilidad civil, se ha afirmado que si el juez penal absuelve al procesado de la acusación y del pago de la responsabilidad civil, los efectos de la cosa juzgada de la sentencia absolutoria lo liberan definitivamente de la obligación de indemnizar.

Esta opinión es infundada porque la inexistencia de un delito penal no excluye la de un hecho ilícito civil; si bien el juez declaró que no existía el primero, no prejuzgó sobre la posible presencia del segundo.

Por lo tanto, pese a que el acusado hubiere sido absuelto en el proceso penal, puede ser demandado en la vía procesal civil, por el cumplimiento de su obligación de indemnizar (responsabilidad civil) los daños causados por un hecho ilícito civil o por un riesgo creado.

Queda exceptuado solamente el caso donde la sentencia penal hubiere decidido que no fue el acusado el causante del daño, verdad legal que exonera asimismo, y definitivamente, de la comisión de hecho ilícito civil o de la realización de un riesgo.

En este punto, Mazeaud se pregunta: ¿cuáles son las disposiciones necesarias de la sentencia penal que alcanzan autoridad absoluta de cosa juzgada sobre la civil?

Al respecto da testimonio de la jurisprudencia de la Corte de Casación Francesa que ha sentado la siguiente tesis: "El juez civil no puede desconocer lo que ha sido juzgado por la jurisdicción criminal, ya sea en cuanto a la existencia del hecho que forma la base común de la acción pública y de la acción civil, ya sea en cuanto a la calificación legal, ya sea en cuanto a la participación del procesado".

Más, pese a sus excepciones, la responsabilidad civil, como correctivo del interés privado vulnerado, es independiente de la acción penal, pues aunque ésta desapareciera por la muerte del presunto delincuente, su indulto o amnistía, y la obligación de indemnizar los daños subsiste. (artículos 91, 92 y 98 del Código Penal).

Así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencial No. 926, Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación, p. 1707, que dice:

"RESPONSABILIDAD CIVIL.- No es necesario que exista una condenación de orden criminal para que se puede condenar al pago de la responsabilidad civil".

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS A TERCEROS.

I. ANALISIS DEL DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE EL TEXTO DEL ARTICULO 1927 DEL CODIGO CIVIL VIGENTE.

El 12 de abril de 1928, fué expedido un documento denominado "Motivos del Código Civil", los cuales fueron concluidos por la Comisión Legislativa y que sirvió para conformar un proyecto de Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales. Este documento es un extenso informe acerca de las principales reformas que se propusieron para transformar substancialmente al Código Civil de 1884, en el que predominaba un criterio individualista, por el Código Civil Vigente a partir del 1° de octubre de 1932, que se considera un código privado social.

En este sentido fué derogado todo lo que favorecía exclusivamente el interés particular con perjuicio de la colectividad y se introdujeron nuevas disposiciones que armonizaron con el concepto de solidaridad.

Respecto a nuestro tema algunas de las principales reformas que contenía el entonces proyecto fueron:

El Libro Cuarto, "De las Obligaciones", comienza desarrollando una Teoría del Código de 84, que hacia del convenio la fuente casi única de las obligaciones.

Actualmente tenemos como fuentes particulares de las obligaciones como el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento sin causa, la gestión de negocios y los hechos ilícitos.

En la nueva clasificación de las fuentes de las obligaciones acorde con las técnicas jurídicas modernas comprenden materias que en el Código de 84, figuraban entre los contratos, en un título especial denominado **De las obligaciones no Contractuales**, en el que se estudia la restitución de lo pagado indebidamente, la responsabilidad civil, la responsabilidad por actos ilícitos y la gestión de negocios porque -señala la Comisión- al analizar la fuente de que emanan los actos mencionados, no se encuentra en ellas la coexistencia de voluntades, que es el elemento esencial para el nacimiento del contrato.

Trasciende también la ampliación de la antigua doctrina de la culpa, inspirada en la responsabilidad individual, con la del riesgo colectivo, en la que el patrono responde de los accidentes que sufren sus obreros, independientemente de toda culpa o negligencia de su parte, pues se considera el accidente como una eventualidad de la empresa de que tienen obligación de responder los que reciben el beneficio de la misma.

Actualmente tenemos como fuentes particulares de las obligaciones como el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento sin causa, la gestión de negocios y los hechos ilícitos.

En la nueva clasificación de las fuentes de las obligaciones acorde con las técnicas jurídicas modernas comprenden materias que en el Código de 84, figuraban entre los contratos, en un título especial denominado "De las obligaciones no Contractuales", en el que se estudia la restitución de lo pagado indebidamente, la responsabilidad civil, la responsabilidad por actos ilícitos y la gestión de negocios porque -señala la Comisión- al analizar la fuente de que emanan los actos mencionados, no se encuentra en ellas la coexistencia de voluntades, que es el elemento esencial para el nacimiento del contrato.

Trasciende también la ampliación de la antigua doctrina de la culpa, inspirada en la responsabilidad individual, con la del riesgo colectivo, en la que el patrono responde de los accidentes que sufren sus obreros, independientemente de toda culpa o negligencia de su parte, pues se considera el accidente como una eventualidad de la empresa de que tienen obligación de responder los que reciben el beneficio de la misma.

Por lo que atañe a los empleados públicos, se impuso al Estado la obligación subsidiaria de responder de los daños por ellos causados en el ejercicio de sus funciones.

Al finalizar el informe, la Comisión sugirió que el proyecto formulado se diera a conocer a los jefes de familia, propietarios, agricultores, industriales, trabajadores en general o todos aquellos a quienes pudiera afectar sus disposiciones con el propósito de que expusieran sus puntos de vista y fueran tomadas en cuenta sus observaciones antes de que el proyecto fuese puesto en vigor.

Se fijó como fecha de inicio de la vigencia el 31 de agosto de 1928. Sin embargo, no entró en vigor sino hasta el 1° de octubre de 1932, según el artículo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial del 1° de septiembre de 1932.

Adicionalmente anotamos que por facultades extraordinarias conferidas por el H. Congreso de la Unión al Ejecutivo, mediante Decretos del 7 de enero y 6 de diciembre de 1926 y del 3 de enero de 1928, Plutarco Elías Calles expidió y turnó en forma de Decreto al Congreso de la Unión el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal.

Por lo que respecta a las reformas de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil, en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 21 de diciembre de 1993, quedó consignado que la reforma a esos artículos se hizo con el objeto de regular con precisión el concepto de daño moral; la responsabilidad objetiva del Estado y la de sus servidores públicos de reparar el daño moral causado; la obligación solidaria o subsidiaria del Estado, según el caso, de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de sus funciones públicas y el derecho del Estado para repetir en contra de sus "empleados, funcionarios y operativos" por lo que hubiere pagado.

Es decir, que a través de estas reformas, quedó claramente establecida la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. La responsabilidad subsidiaria aplicable para los demás casos (esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa), conservó su regulación vigente.

Cabe señalar que dentro de los razonamientos que esgrimió el Ejecutivo Federal en la iniciativa de reformas que presentó al Congreso de la Unión se encuentra fundamentalmente el siguiente: La responsabilidad directa del Estado, en los casos señalados, deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de

programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Por lo que para el caso de que el ilícito se produzca no obstante lo anteriormente señalado, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados⁽⁵⁴⁾.

El daño moral, quedó establecido en la misma iniciativa de referencia, en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; donde el Estado debe ser subsidiariamente responsable por el daño que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso del daño material.

Asimismo el concepto de daño moral, se complementó, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Iniciativa de Reformas presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Doc. 009/LV/93 P.O. (Año II).

II. DELIMITACION DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En este punto, hacemos algunas consideraciones, partiendo del concepto de servidor público, para continuar con la responsabilidad que éste asume frente al Estado por delitos y faltas cometidas por un inadecuada prestación del servicio público y la que genera actuando como representante del poder estatal y que causa daño a terceros.

El artículo 108 de nuestra Constitución Política señala como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otro lado, los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y

recursos federales; así como de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en el término de su competencia.

A mayor abundamiento, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

“..La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”⁽⁵⁵⁾

Las diversas causas por las que se puede exigir la responsabilidad administrativa, están previstas por el artículo 47 de la ley antes citada, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

Algunas de las principales causas que se mencionan en el artículo 47 son: falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e

⁽⁵⁵⁾ SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución. 2a. ed., Ed. Porrúa, México 1983. p. 51.

recursos federales; así como de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en el término de su competencia.

A mayor abundamiento, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

"...La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."⁽⁵⁵⁾

Las diversas causas por las que se puede exigir la responsabilidad administrativa, están previstas por el artículo 47 de la ley antes citada, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

Algunas de las principales causas que se mencionan en el artículo 47 son: falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e

⁽⁵⁵⁾ SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución. 2a. ed., Ed. Porrúa, México 1983. p. 51.

información; mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos a los inferiores entre otras.

Al anterior listado habrá de agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como el artículo 59; el primero se refiere a cuanto el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ella realice cualquier conducta injusta; por lo que hace al artículo 59, se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.

Sin embargo, debemos hacer notar que las distintas clases de responsabilidad fundamentalmente se orientan en su mayoría en un sentido individual, y sólo en forma genérica se clasifica la responsabilidad del Estado.

La ley que se comenta propone cuatro modalidades de la responsabilidad, como son la penal, la civil, la política, y la administrativa que se regulan por sus respectivas leyes.

A continuación, transcribimos un fragmento de la exposición de motivos de la ley en cita que se explica por sí sola.

"...la legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales..."⁽⁵⁶⁾

Aunque hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe de seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones previstas en los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Cabe señalar que dicha ley solamente establece obligaciones y responsabilidad para los agentes estatales, pero nunca habla de la responsabilidad del Estado.

A. LA QUE ASUME FRENTE AL ESTADO POR DELITOS Y FALTAS COMETIDAS EN UNA INADECUADA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO.

El problema de la imputación de los actos dolosos del servidor público al ente público es sólo aparente y deriva de un planteamiento dogmático. En efecto, los seguidores de la teoría orgánica dicen que el ente público debe responder por los actos de sus funcionarios cuando en virtud de la relación orgánica, su actividad ha sido encaminada a un fin público.

⁽⁵⁶⁾ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, Exposición de Motivos, Ed. Porrúa, México 1982, pp. 7 y 8.

Sostienen que la relación orgánica se rompe cuando la actividad no se dirige a ese fin, como sucede con el dolo del servidor público, y que en tal caso la Administración no debe responder. Sin embargo, no admiten que la culpa del servidor, aún grave, traiga la ruptura de la relación orgánica.

"La jurisprudencia italiana, seguidora de la Teoría Orgánica, añadió que se debe distinguir entre el dolo del servidor y la finalidad o móvil de su conducta, dado que el dolo no es la voluntad de su resultado ilícito concreto, sino la voluntad de causar un daño, mientras que el fin perseguido por el servidor puede ser no sólo privado sino también público.

De ahí que el comportamiento doloso puede perseguir un fin propio del ente, y en tal caso no se rompe la relación orgánica y el ente público será el responsable. En cambio, si el comportamiento doloso del servidor persigue un fin personal estrictamente, se rompe la relación orgánica y el ente no es responsable⁽⁵⁷⁾».

Desde un punto de vista práctico tampoco es suficiente la solución que propone la jurisprudencia italiana, por que es muy difícil demostrar que el móvil subyacente en el dolo ha sido privado o público y, además es insuficiente porque se deja a los particulares sin protección contra todos aquellos daños causados

⁽⁵⁷⁾ LEGUINA VILLA, Jesús. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública. Editorial Tecnos Madrid, 1970, p. 212.

intencionalmente por un servidor que ha llevado a efecto su acción lesiva valiéndose de su condición pública y de medios del Estado con todo lo que esto implica, para la satisfacción de un interés personal.

En estos casos, para el dañado no tiene relevancia el fin o motivo de la actuación del servidor, pues ante él, éste ha actuado como tal y, sin embargo, bajo la postura doctrinal y jurisprudencial orgánica el ente público no será responsable y sólo se podrá accionar contra el servidor público en lo personal.

Doctrinalmente, en función de la garantía de seguridad patrimonial debida a los particulares, es posible atribuir a la Administración el daño producido por sus servidores cuando sea consecuencia de la actividad administrativa, objetivamente, sin importar el móvil interno del sujeto físico, de tal manera que se pueda constatar que el daño no se habría dado de no mediar tal actividad.

Cuando coinciden la culpa del servidor público y la falta o el riesgo de la administración en un caso de responsabilidad civil, la doctrina se ha inclinado a imputar a ambos, sujeto físico y ente público, la obligación de resarcimiento. Sin embargo, se discute sobre si esa doble imputación implica solidaridad o subsidiaridad.

Es conveniente precisar que en nuestro Derecho, en materia civil admite la subsidiaridad, según lo dispone el artículo 114 Constitucional y 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en donde la responsabilidad civil de los funcionarios, empleados o servidores del Estado puede dar al mismo Estado el derecho de repetir contra aquéllos, por perjuicios que le hayan causado y por los daños y perjuicios ocasionados a particulares cuando éstos hayan hecho efectiva la responsabilidad al Estado por actos de aquéllos⁽⁵⁸⁾.

La doctrina, los ordenamientos jurídicos más progresistas y la jurisprudencia italiana y francesa admiten una responsabilidad solidaria de la Administración Pública con sus servidores, por sus actos personales, en detrimento de los particulares, aún en el caso de delitos culposos de los servidores, considerando que el servicio o actividad administrativa ha condicionado la realización de la consecuencia dañosa.

Tal solidaridad en la práctica se resolvería en que se facilitaría el camino al sujeto dañado, que no tendría que probar la imputación del hecho dañoso al servidor, ni su culpa, además la garantía de que el Estado siempre es solvente, lo cual no se puede decir del servidor público, en la mayoría de los casos.

⁽⁵⁸⁾ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., T. I., p. 473.

Podemos observar que en la evolución del derecho existe una tendencia a establecer, además, la reserva a favor de la Administración de su derecho para repetir contra el servidor que haya obrado con culpa o dolo, por cuya actitud dañosa haya pagado aquél⁽⁵⁹⁾.

En la acción en vía de regreso que ejercerá la Administración contra sus servidores para recuperar lo que hubiera tenido que erogar para resarcir al particular afectado, si cabría el criterio de la culpa para imputar la responsabilidad personal, al igual que si lo hicieran los particulares directamente contra el sujeto físico causante material del daño.

Con el objeto de introducirnos al estudio del artículo 1927 del Código Civil, el cual es motivo central de nuestra investigación, hemos de citar a diversos tratadistas mexicanos que en materia civil han expuesto sus puntos de vista en este rubro y, además, incluimos algunas apreciaciones respecto del concepto de responsabilidad del Estado en la perspectiva del derecho administrativo.

Con la transcripción del artículo de referencia conforme a nuestro Código Civil vigente, expondremos algunos conceptos, de los tratadistas mexicanos sobre este punto específico.

⁵⁹⁾ CHAPUS, René. Responsabilité Publique et Responsabilité Privée. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris 1954, p. 209.

"Artículo 1927.- 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 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 el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

Como podemos observar, este artículo reconoce la obligación del Estado de resarcir los daños que causen sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Siendo el Estado -propiamente la Nación- una persona moral, según lo dispuesto por el artículo 25 del Código Civil, debe responder éste de los daños y perjuicios que causen sus órganos, de conformidad con lo establecido por el artículo 1918 del propio Código Civil, pero en este caso la responsabilidad es subsidiaria.

El Estado es el órgano supremo de coordinación jurídica, que tiene las mismas relaciones y condiciones que pueden llegar a presentarse en cualquier persona jurídica; su motor principal se integra por los órganos que lo conforman, y que cuando actúan como tales, no tienen personalidad ni voluntad.

Ahora bien, frente a la posibilidad de que se causen perjuicios a un particular por los actos u omisiones de los órganos del Estado, se plantea el problema de la responsabilidad del mismo.

Causa agravio a los principios superiores de la justicia y de la equidad, que el particular perjudicado por un acto estatal no pudiera obtener la reparación del daño que se le hubiera causado, en forma rápida y eficaz, por el solo hecho de que tal evento haya sido cometido por el Estado.

El funcionario es el titular del órgano de la persona moral pública llamada Estado, y como toda persona moral, debe responder de los actos que llevan a cabo los órganos que la representan; puesto que éstos actúa en su representación.

Sin embargo, esa responsabilidad, tratándose de la persona moral de derecho público (la Federación, Estados y Municipios) sólo puede hacerse efectiva en el patrimonio de esas entidades públicas cuando el funcionario o servidor público que ha causado el daño carezca de bienes, o los que tenga no sean suficientes para cubrir el importe de la reparación.

Es necesario tener presente que la responsabilidad de los servidores públicos es de dos especies:

- La que contraen frente al poder estatal por delitos y faltas cometidas que configuren una inadecuada prestación del servidor público que el poder estatal les ha encomendado, y en este primer aspecto la responsabilidad, según la naturaleza de la violación cometida puede ser política, administrativa o penal, y está regida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Cuando en ejercicio de sus funciones y actuando como órgano del poder estatal, el servidor público causa daños a terceros. El daño es consecuencia del ejercicio de la representación orgánica, por lo que es la persona moral la que finalmente responde, así sea de manera subsidiaria, frente a la víctima del daño.

Es muy importante destacar que para que el servidor público comprometa su responsabilidad civil, se requiere que haya incurrido en culpa o dolo al ejercer sus funciones y que como consecuencia de ello, se haya producido el daño.

Posteriormente, la víctima del daño deberá probar que el servidor público incurrió en dolo, negligencia, impericia, descuido, omisión o falta de previsión o cuidado en el desempeño de su cargo y que de esa culpa se ha originado el daño cuya reparación se demanda.

La responsabilidad a que se refiere el artículo 1927, deriva de una conducta culposa o dolosa del agente del poder público, causante directo del daño, por lo tanto, él debe responder directamente de la reparación, pero, como ha actuado como representante del poder estatal, también debe responder subsidiariamente la persona moral del daño que ha causado el órgano.

La acción de reparación debe ser ejercida a la vez contra el funcionario o empleado y contra la persona moral que responde subsidiariamente.

Manuel Borja Soriano señala que con relación a la responsabilidad civil del Estado es pertinente transcribir los siguientes conceptos de Henri y León Mazeaud: El agente de la administración es el órgano de la persona moral pública. Ahora bien, toda persona moral debe responder de los actos de sus órganos, porque son sus propios actos, como toda persona física responde del movimiento de sus manos. Cuando el órgano obra en calidad de órgano, es la persona moral la que obra. Cuando el agente de la administración obra en su calidad de agente, responde también de sus faltas personales; se encuentra uno frente de una acumulación de responsabilidades, la del agente y la de la administración; y esta acumulación se produce en ocasión de un mismo acto, el acto del agente, que es al mismo tiempo falta del agente y falta de la persona moral pública⁽⁶⁰⁾. Solamente que el cúmulo de responsabilidades no podrá

⁽⁶⁰⁾ BORJA SORIANO, Manuel. Op. Cit., p. 359.

significar acumulación de reparaciones"⁽⁶¹⁾. Una vez que uno de los responsables ha reparado el daño, la víctima no puede ya exigir más"⁽⁶²⁾.

Por su parte, Rafael Rojina Villegas, señala que en el artículo 1928 se reconoce la responsabilidad subsidiaria del Estado por los actos de sus funcionarios y empleados; es decir, que éste sólo es responsable ante la insolvencia del funcionario o empleado, siempre y cuando haya incurrido en culpa; toda vez que la base de esa responsabilidad es una culpa "in eligendo" del Estado, por haber hecho una designación torpe respecto del funcionario o empleado"⁽⁶³⁾.

Por su parte, Rafael de Pina no está de acuerdo con la opinión de Rojina Villegas por lo que se refiere a la torpeza en la designación de sus servidores y al respecto señala: "A nuestro entender, no se puede dejar de tener en cuenta a este propósito, el Estado se preocupa cada día más del problema de la selección de sus funcionarios, organizando un sistema de concursos y posiciones que tiende a garantizar el acierto en la designación, por lo que la afirmación de la existencia, en tales casos, de la llamada culpa in eligendo carece realmente de un fundamento serio"⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶¹⁾ Ibidem.

⁽⁶²⁾ Ibidem.

⁽⁶³⁾ ROJINA VILLEGAS, Rafael., Compendio de Derecho Civil, T. III, 14a. ed. Ed. Porrúa, México 1986, p. 2237.

⁽⁶⁴⁾ DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano, Vol. III, 5a ed. Ed. Porrúa, México 1977, p. 237.

Así mismo señala que aún los óptimos métodos de selección de los servidores públicos, no excluyen en absoluto el riesgo, de que sobre todo en el aspecto moral los buenos propósitos y la atención más cuidadosa resulten en ocasiones frustrados⁽⁶⁵⁾.

Finalmente, en todos los casos, la responsabilidad civil proviene del deber de elegir prudentemente a nuestros empleados, subalternos y representantes, deber que resulta incumplido cuando seleccionamos a una persona irresponsable, torpe o imprudente.

B. LA QUE GENERA ACTUANDO COMO REPRESENTANTE DEL PODER ESTATAL Y QUE CAUSA DAÑOS A TERCEROS.

La intervención dañosa de la Administración puede ser directa o indirecta. La primera se da cuando la actividad pública afecta la esfera patrimonial o la integridad física de la persona y la segunda cuando a la actividad se añade un elemento circunstancial, que puede bien ser un acontecimiento accidental. Un ejemplo de la primera posibilidad lo tenemos en el caso de que, el funcionario por error, niegue un permiso de construcción al propietario de un terreno; la segunda posibilidad se ejemplifica en el caso de contagio sufrido por los empleados de una

⁽⁶⁵⁾ DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 238.

constructora, destinados por orden de una Secretaría de Estado a trabajar en un lugar insalubre que les provoca una incapacidad o la muerte.

Es menester que el derecho dañado sea evaluable en dinero. Además, se requiere que el daño sea real que recaiga sobre la persona o el patrimonio ajeno y que se efectúe sin causa jurídica.

El nexo de causalidad, que es la relación de causa a efecto entre el hecho generador de la responsabilidad y el daño, es un elemento esencial de la responsabilidad de la Administración, en virtud del cual un daño le es imputable. De ahí que la imputabilidad y el nexo de causalidad para este efecto vienen siendo indiferenciados⁽⁶⁶⁾. El nexo de causalidad variará según el criterio de imputación que se adopte. Así, por ejemplo, si el criterio es el de la culpa, deberá existir una relación de causa a efecto entre la conducta culposa del agente o funcionario causante del daño y este último. Si el criterio de imputación es el que de la igualdad ante las cargas públicas, el nexo de causalidad será entre la acción efectuada en función de los cometidos de la Administración y el daño producido.

Por razones de método, para el mejor desarrollo de este trabajo, consideramos conveniente seguir una clasificación de la responsabilidad civil de la

⁽⁶⁶⁾ ROYO VILLANOVA, Segismundo. Op. Cit. p. 22.

Administración, aunque sabemos que toda clasificación es subjetiva y eso entraña inconvenientes. Al respecto pueden hacerse varias clasificaciones siguiendo distintos criterios. Así, podríamos atender al origen de los daños para dividir nuestro estudio en responsabilidad por actos jurídicos, por actos materiales y por el hecho de las cosas; o al causante material de los daños: responsabilidad por actos de funcionarios y responsabilidad por actos de servidores, etc.

Por su amplitud y claridad, adoptaremos la clasificación seguida por Royo Villanova y que consiste en dividir la responsabilidad en tres clases, atendiendo al origen de los daños, procurando exponer en cada caso cómo es tratada por la doctrina y por la jurisprudencia en el campo del Derecho comparado. Esas clases son:

- 1.- Cuando el daño es producido por la ejecución de actos ilegales o por el funcionamiento irregular o anormal del servicio público.
- 2.- Cuando el daño se origina en la actividad administrativa ejercida legalmente, en el funcionamiento regular y normal de los servicios públicos.
- 3.- Cuando el daño se origina por el hecho de las cosas, sin mediar actividad jurídica o material alguno⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁷⁾ ROYO VILLANOVA, Segismundo. Op. Cit. p. 13.

El Estado, como ente moral tiene una existencia compleja. Su calidad de persona, en cuanto a centro común de imputación de derechos y obligaciones, es idéntica a la que tiene el individuo. Sin embargo, su propia naturaleza de persona jurídica moral pública, hace que tome caracteres especiales. De él no se puede predicar una voluntad y una razón, aunque sí una actividad.

Esa actividad de los entes públicos es realizada a través de una vasta organización, cada día más elaborada y complicada, que tiene elementos humanos y materiales, pero, en última instancia, su actividad siempre es desarrollada por hombres, de los que se vale para realizar sus fines. Esas personas físicas asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos del Estado.

Aunque la noción del funcionario es imprecisa, lo que debemos tener en vista al tratar nuestro tema es que la definición sea lo más amplia posible, a fin de abarcar a todos los que colaboran en la función administrativa y se encuentran dentro de su organización centralizada, sin importar la forma de su designación, sus funciones, categoría y remuneración. Dado que todos los sujetos físicos que forman el elemento humano del Estado desempeñan "funciones" de éste, no vemos inconveniente en designarlos genéricamente como "servidores públicos".

La naturaleza de la relación existente entre el sujeto físico causante material del daño y la Administración es irrelevante para la víctima del daño. Basta que la persona física éste vinculada de algún modo a la Administración, por una relación que la legitime para llevar a cabo actividades propias de ella, para que a los ojos del dañado, esa persona física sea considerada servidor público.

Sin embargo, como hemos dicho, no toda la actividad de la persona física-servidor debe considerarse actividad del ente público y, por lo tanto, no toda esa actividad del servidor es susceptible de engendrar la responsabilidad pública. La que es netamente privada no puede dar lugar a la responsabilidad del ente público.

Esto, que se dice con facilidad, es motivo para que haya gran discusión doctrinal sobre el criterio idóneo para determinar cuándo una actividad del servidor es considerada como del ente público y por consiguiente, puede engendrar su responsabilidad. Lógicamente debemos partir de que el sujeto físico guarda una relación con la Administración que lo legitima para desempeñar la función administrativa, o sea, el servicio público, en sentido amplio.

El criterio de delimitación varía según el daño que haya sido producido por la actividad jurídica de un funcionario, para el caso de responsabilidad directa, o

bien por la actividad material de un agente, en el caso de responsabilidad indirecta.

Consideramos que en la hipótesis de responsabilidad directa, el límite de imputación está dado por la "aparición formal del acto administrativo" dañoso. En tal situación deberá comprobarse que el acto ha sido dictado por un órgano en sentido estricto de la Administración, y deberá haber una aparición externa mínima de que tal acto perseguía un fin administrativo.

En la hipótesis de responsabilidad indirecta, el criterio válido es el de "la relación de ocasionalidad necesaria" existente entre el daño producido y el servicio encomendado al agente público, de tal manera que se demuestre que el daño no se hubiera producido de no haberse ejercitado la actividad del servicio, o sea, que el servicio haya sido la causa determinante del daño.

El criterio del fin, elaborado por los defensores de la Teoría Orgánica, tiende a evitar la responsabilidad por actos dolosos del funcionario y es similar al anterior en cuanto que exige la ocasionalidad necesaria, o sea, que el servicio haya sido el motivo determinante del daño; sin embargo, es aún más restringido.

En efecto, bajo este criterio es necesario, además, que la actividad sea dirigida a la realización de un interés que no sea el estrictamente privado o personal del funcionario, pues en tal circunstancia se rompería la relación orgánica existente entre el funcionario y el Estado, y en consecuencia los actos de aquél no serían imputables a éste.

El autor Leguina cita a Casetta en su obra la Responsabilidad Civil de la Administración Pública el cual señala que en todo caso hay que analizar la situación concreta, para ver si el hecho dañoso está comprendido entre los hipotéticamente verificables por el sujeto dentro de las funciones que le están atribuidas, o sea, que el agente haya actuado al realizar el daño, dentro de las tareas a él encomendadas para el desempeño del servicio. De ser así, el ente público responderá, en caso contrario sólo lo hará la persona física en lo personal⁽⁶⁸⁾.

Para el profesor español Leguina, el criterio determinante o delimitador es el nexo externo aparente, desde la perspectiva del sujeto dañado, entre el daño producido y la actividad de un ente público.

Utiliza la expresión "actividad de un ente público" para indicar toda la desempeñada por el ente, por medio de sus funcionarios debido a que al dañado

⁽⁶⁸⁾ Citado por LEGUINA VILLA, Jesús. Op. Cit., p. 205

lo que le interesa es identificar el evento dañoso de un ente público al cual dirigirse y que tal evento se manifiesta externamente dentro del ámbito de una función, tarea o servicio público⁽⁶⁹⁾.

Consideramos que el criterio o, mejor dicho, los criterios enunciados por Alessi, según se trate de responsabilidad directa o indirecta, carecen de relieve práctico, ya que lo que interesa, es determinar que el acto dañoso haya emanado de un comportamiento de carácter público, sea de un servidor público.

El criterio del fin es igualmente insuficiente. En primer lugar impondría la necesidad de demostrar el motivo determinante de la voluntad del servidor, situación que por subjetiva es de difícil prueba. En segundo lugar por que el sujeto físico puede perseguir un fin privado y a la vez público, o netamente privado, pero valerse de la actividad pública, de su investidura pública o de bienes del ente público para conseguirle, causando daños.

Pensamos en el servidor que ordena la clausura de un establecimiento comercial ilegalmente, aduciendo la insalubridad del local y con el oculto propósito de destruir la competencia comercial que tal establecimiento hace a otro similar del que sea propietario el servidor. O en el caso del empleado público que causa

⁽⁶⁹⁾ Ibidem. pp. 2210 y 211.

daños en la persona de un particular con un automóvil del Estado que él conducía en un viaje de vacaciones.

Caseta deja de considerar en su comentario que si lo que interesa es la garantía de seguridad patrimonial de los administrados, para el sujeto físico es irrelevante que el agente haya o no actuado dentro de la esfera de atribuciones con que cuenta para desempeñar el servicio. Al administrado le interesa la existencia de un lazo o vínculo entre el hecho dañoso y la función pública, esté o no atribuida ésta al servidor causante del daño, haya sido o no realizado éste para obtener un fin público del ente, causado o no en el desenvolvimiento de una actividad jurídica o material⁽⁷⁰⁾.

Estamos a favor de adoptar un criterio objetivo de delimitación en cuanto a la imputación de los actos de los servidores del Estado, así como objetivo es el criterio que adoptamos para imputar en el plano teórico, la responsabilidad al Estado.

El riesgo o potencialidad lesiva de la actividad administrativa es doctrinalmente el criterio idóneo para atribuir responsabilidad a la Administración. De igual manera un acto de un funcionario público deberá ser considerado acto de la Administración cuando sea realizado por el mismo, en su calidad de funcionario público, usando, empleando o valiéndose de tal carácter, de tal manera que

⁽⁷⁰⁾ Idem.

puede constatarse que el daño no se habría producido de no haber actuado como servidor público.

En caso de daños producidos por el servidor público con bienes públicos peligrosos en sí mismos, como maquinaria, sustancias explosivas, etc., bastará con demostrar que pertenecer al Estado y que con ellos se causó el daño, para que éste y la obligación de repararlo se imputen al Estado. Así lo ha llegado a admitir la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés⁽⁷¹⁾.

La necesidad de indemnizar el daño ajeno causado por nuestros empleados, se finca en la culpa en que incurrimos y que los romanos calificaron como culpa "In eligendo".

III. CARACTER SUBSIDIARIO DEL ESTADO EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS EN CONTRA DE TERCEROS.

Nuestra Administración Pública, tan amplia y compleja, en el desarrollo de su actividad, no solo beneficia a los administrados, sino que puede causarles daño o lesión, aún cuando su actuación no lo pretenda así, por lo que resulta necesario regular la obligación de ésta, de indemnizarlos por los perjuicios que se les

⁽⁷¹⁾ ROYO VILLANUEVA, Segismundo. Op. Cit. p. 24.

ocasionen, como lo estableció el Ejecutivo Federal en su iniciativa de reformas a los artículos 1927 y 1928.

La negativa del Estado para aceptar la responsabilidad y sus severas consecuencias económicas, se traduce en un problema complejo, de difícil determinación y solución. Esto hace necesario que se elabore una teoría general en materia de responsabilidad pública o del Estado, y de este modo poder incluirla como una garantía más del gobernado.

Esta resistencia del Estado para reconocer la responsabilidad, se base en varios argumentos, a saber, algunos de los principales son: la soberanía; el supuesto de que el Estado actúa siempre dentro de sus límites de derecho y la idea de que en derecho administrativo la responsabilidad del Estado por hecho personal no existe.

Referido a la soberanía, no se acepta la responsabilidad del Estado, por considerar que todo daño que éste ocasione deben soportarlo los gobernados. Lo que significa que si el Estado es soberano, no puede admitir que sea responsable, pues según esta teoría, la soberanía tiene el carácter de una voluntad que no se determina nunca a si misma, es decir, que no puede ser

limitada por un elemento extraño a ella, ni sometida a obligaciones que se le imponen del exterior, o sólo en la medida que lo quiera.

De lo anterior resulta que, una persona soberana no puede ser responsable, pues si se acepta que el Estado es responsable, no se puede admitir que es soberano.

Para el segundo argumento, la situación de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, no se admite la responsabilidad del Estado, toda vez que desde su nacimiento, se supone se desenvuelve de acuerdo a un régimen legal riguroso, que se desarrolla dentro y conforme a derecho, y que por lo mismo, la actividad estatal no puede considerarse ilícita lo que da lugar a responsabilidades patrimoniales, por lo que se refiere a los actos ejecutados dentro de las atribuciones legales de la Administración Pública.

Por otro lado, no existe en derecho administrativo la responsabilidad del Estado por el hecho personal, porque el mismo no es un ser consciente, ni tiene voluntad; es un ente jurídico o centro de imputación de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar y que encarga a personas físicas -servidores públicos- realicen estos propósitos.

Pero a todo esto, el Estado debe responder de los daños que cause en el ejercicio de sus atribuciones, así como en la prestación de los servicios públicos.

Como lo hemos señalado anteriormente, nuestra legislación civil, por lo que se refiere a personas morales, reconoce de manera expresa la responsabilidad del Estado en su artículo 1927.

Esta disposición reconoce la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado; sin embargo, anteriormente la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, en su artículo 10º, párrafo segundo disponía: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos..."

Esta norma siempre permaneció ignorada, pues condicionaba la acción a un dato al cual el particular no estaba en condiciones de conocer: la existencia o inexistencia de una partida presupuestal con cargo a la cual pudiera pagársele; por ello fue abrogada mediante un Decreto por el que dejaron de tener vigor

diversas leyes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1988.

Esta ausencia de protección para el particular ha sido subsanada mediante la reforma hecha al artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994, misma que precisó dentro del gasto público las erogaciones que por concepto de responsabilidad patrimonial realicen las diferentes dependencias y entidades de los tres Poderes de la Unión Federal.

Dentro de los razonamientos que se esbozaron por el Ejecutivo en la iniciativa de reformas que presentó al Congreso de la Unión señaló que las reformas que presentó en materia civil "serían letra muerta si, simultáneamente, no se realizaran las adecuaciones necesarias a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de manera que, una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se funde la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causado a los particulares, se disponga de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución.

Por tanto, se propone incluir un renglón específico, dentro del gasto público federal, que se refiera a la responsabilidad patrimonial del Estado⁽⁷²⁾.

De lo anteriormente transcrito se desprende como principio general, el reconocimiento expreso por parte del Estado de garantizar el particular por la responsabilidad civil en que incurra en sus actuaciones, mediante el establecimiento de una partida específica, dentro de la legislación aplicable en la materia.

Un reconocimiento más de la responsabilidad del Estado, se halla en el artículo 27 constitucional, en su párrafo segundo, cuando dice que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En términos generales, nuestra legislación admite la responsabilidad del Estado, más lo hace en forma y extensión tan ilimitadas, que en la práctica equivale a una carencia total de ella, y pudiéramos decir que el Estado casi se torna "irresponsable".

En efecto, si reflexionamos respecto a la argumentación de la soberanía del Estado, entendemos que lo dota con una personalidad o investidura, como

⁽⁷²⁾ Cfr. Iniciativa de Reformas presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Doc. 009/LV/93 P. O. (Año III).

persona moral distinta de las demás; lo que es comprensible, toda vez, que si no fuese así, no existiría la posibilidad de ejercitar su don de imperio, puesto que sería un ente extremadamente endeble o débil.

Pero si bien es cierto que a la soberanía debe atribuírsele una naturaleza distinta de las cualidades que tienen los gobernados, también debemos entender que el Estado como ente soberano, persona moral o ficción de derecho con actividades reales, debe ser catalogado no solamente como un sujeto capaz de ejercer sus derechos, sino como toda persona, también ser capaz de cumplir con sus obligaciones.

El considerar de acuerdo con esta argumentación de la soberanía, que no acepta que el Estado responda por los daños causados en su gestión y que deben ser soportados por los gobernados, en nuestro concepto, resulta ya desequilibrado para estos últimos, ya que la actuación del Estado genéricamente, va orientada hacia el beneficio de la sociedad, pero no siempre es así, sino muy por el contrario, suele suceder que lesiona los intereses de esa colectividad, por los cuales está obligado a velar.

En nuestro concepto, evidentemente que se causa una lesión al particular, al no poder disponer del bien de su propiedad, so pretexto de que se encuentra afecto a la prestación de un servicio público.

Claro que pudiera entenderse que la función del Estado le permite tener un "escudo", en atención a los fines que tiene encomendados, pero también debe comprenderse que socialmente el Estado debiera responder por los daños y perjuicios que el particular resienta en su patrimonio.

En la práctica sucede que cuando el Estado celebra un acto contractual, acontece que muchas veces ni siquiera tiene autorizada la partida correspondiente, ni mucho menos cuenta con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que si no fuera por la hipotética solvencia de éste, el particular quedaría desprotegido.

Ante esta situación, es cuestionable la actuación del Estado respecto a si lo hace dentro de los límites del derecho o no; claro que pudiera responderse que el fin primordial de prestar un servicio, podría justificar la no observancia de dichas formalidades, pero desde luego, que a través de la práctica, el ente ya no estaría actuando dentro de los límites del derecho, lo que en nuestro concepto resulta anómalo.

Otra cuestión sería que el Estado al contratar un inmueble en arrendamiento, generalmente lo hace con base en la legislación civil; prueba de ello es que en caso de conflicto, las partes pactan sometimiento a los tribunales federales del lugar.

Aquí surge otra duda: ¿en qué caso la prestación de un servicio público no está considerada dentro de los fines del Estado? Es un fin entre muchos, y por su esencia, su tutela y su regulación jurídica, debe ser atendida por las normas de orden público, y si es así los actos que realice el mismo para dichos fines, deben regularse a través de contratos administrativos, por su naturaleza misma, como es el carácter público, y no propiamente deben sujetarse a las disposiciones del derecho privado, como en realidad ocurre.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 2º, fracción V considera como bienes del dominio público, entre otros, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, en cuyo caso nuestra hipótesis cabría dentro de este precepto.

Esta misma ley, en su artículo 7º establece:

"... sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado..."

Con lo anterior se ratifican nuestras reflexiones, en el sentido de que el Estado en ocasiones viola el régimen de derecho para poder cumplir con sus fines, y salta a la vista que en dicho caso tendría la obligación de responder por el daño o el incumplimiento.

Finalmente, como un razonamiento relativo a que no existe la responsabilidad del Estado por el hecho personal en el derecho administrativo, porque este no es un ser consciente; estamos acordes con esto último, ya que el Estado como ficción de derecho no puede ser centro de imputaciones directas, pero también debemos entender que los funcionarios podrían ser siempre los responsables directos, ya que en realidad, servidores públicos y Gobierno, forman una misma entidad funcional, y que en derecho tienen delimitados cada uno su propia esfera de actuaciones, aunque en la comunión de los dos parezca de una naturaleza distinta o "sui generis", es decir, si pensamos que el Estado es un ente jurídico-

social, capaz de regular y proteger la vida y la armonía de una sociedad, también lo debe ser como receptáculo de obligaciones y responder por su actuación.

Entendemos que esta última reflexión, no es posible de llevarse a la práctica con apego a nuestro régimen jurídico, y ni mucho menos al amparo de un orden económico en crisis, debido a que si el Estado Mexicano respondiese a todas las reclamaciones que le pueden atribuir indudablemente que iría a la bancarrota, ya que no posee la estructura económico-social para tener un sistema de responsabilidades, como sucede con otros países.

IV. PROBLEMATICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA REPARACION DEL DAÑO.

Hemos visto que nuestro derecho positivo no ofrece una seguridad a los particulares de que serán debidamente reparados en caso de haber sufrido daños en su persona o en su patrimonio por la actividad administrativa del Estado.

Es evidente que no toda la culpa es del legislador y que intervienen otros elementos como causantes del gran atraso en el que se encuentre entre nosotros la responsabilidad civil del Estado.

Una de esas causas es la falta de pujanza de nuestra doctrina, que se ha contentado con criticar nuestra situación a la luz de los alcances obtenidos en el tema en países con un derecho más evolucionado, pero no ha llegado a profundizar en la posibilidad de aplicar el Estado distintos preceptos por los que se le podría obligar a indemnizar a los particulares, dejando a la jurisprudencia la tarea de complementar nuestro sistema jurídico a través de las labores de interpretación e integración que le son propias, y que, sin embargo, han brillado por su ausencia, dado que no se llegan a plantear los casos primero ante órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía dotados de la competencia correspondiente.

¿A qué se debe esa falta de la doctrina y de los mismos litigantes en reclamar responsabilidad al Estado?. Las causas son muchas y para desentrañarlas tendríamos que invadir campos ajenos y más allá de nuestro alcance. No obstante,, estamos seguros de que hay una idea común en nuestra mente: en México, el Estado es inalcanzable y está, de hecho, por encima del Derecho. Ni siquiera ha sido efectiva la responsabilidad directa del funcionario cuando éste es identificado.

Más que la falta de evolución del derecho, el problema es de negligencia y corrupción administrativa y basta para demostrarlo, observar la situación que se presenta en cuanto a responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, que

está regulada de manera más o menos completa por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no obstante, rara vez se llega a fincar responsabilidad a un funcionario por responsabilidad administrativa, y aún por responsabilidad penal, son aquéllas en que el auténtico móvil es el político.

De ahí que, para lograr que el Estado mexicano sea realmente responsable por los daños que cause a los particulares no basta la evolución doctrinal y legislativa al respecto. De manera paralela debe ser la evolución en otras ramas del Derecho Público, pero no sólo en el aspecto teórico, sino en cuanto a su efectividad principalmente.

Las disposiciones legales sobre responsabilidad administrativa de funcionarios y empleados públicos, las penas aplicables a los mismos y la que prevean su responsabilidad civil ante el Estado, deberán ser de una efectividad real para que funcione todo el aparato de la responsabilidad del Estado.

Se impone la creación de un conjunto de normas jurídicas que regulen la responsabilidad civil del Estado cuando actúa administrando, tanto en su aspecto sustantivo como en el adjetivo, incluyendo la forma de hacer efectivas las sentencias condenatorias para el mismo.

Tal regulación, para ser eficaz, deberá aprovechar la gran evolución que han logrado en la materia los derechos extranjeros, sin olvidar las peculiaridades que caracterizan a nuestro Estado.

Los criterios de la culpa y del enriquecimiento ilegítimo, a los que en algunas ocasiones ha recurrido la doctrina y la jurisprudencia extranjera, son tan defectuosos, como hemos hecho notar, que mejor los dejamos a un lado.

Desde luego, no podemos inclinarnos a favor de la doctrina del riesgo para imputar responsabilidad al Estado mexicano, pues la hacienda pública será insuficiente, no tanto por sus escasos recursos como por el gran volumen de daños que normalmente ocasiona la Administración.

Si toda administración pública del presente es en sí altamente riesgosa, la nuestra lo es más, no por mayor desarrollo, sino por su funcionamiento y organización tan mal atendidos, por la falta de selección de sus empleados y por todos los defectos propios de los Estados que, como el nuestro, aún no han salido del atraso social. Es por ello que proponemos la conveniencia de establecer un seguro por virtud del cual el Estado a través de sus dependencias, entidades, Poder Legislativo y Judicial mediante el pago de una prima podría hacer frente a las responsabilidades civiles en que incurriera.

La desorganización del Estado se manifiesta en la duplicidad de tareas encomendadas a los distintos órganos, comisiones e instituciones de carácter público; en la falta de un control de los egresos públicos; en la designación de funcionarios en base a criterios políticos en vez de criterio objetivos de capacidad personal y en la resolución de los asuntos del Estado de acuerdo a consideraciones de convivencia política en lugar de consideraciones de carácter técnico.

Sin embargo, no debemos olvidar que continuamente el Estado actúa compelido por presiones derivadas de grupos de interés, de fuerza social y económica de tal magnitud que le impiden actuar conforme a las técnicas aconsejables; que influyen igualmente en las decisiones de éste, en ciertas ideologías y principios de actuación mantenidos tradicionalmente y que caracterizan a la política mexicana, y de los cuales no es posible apartarse fácilmente.

Además de la gran cantidad de daños que causa nuestra Administración, tenemos el problema de que la legislación no puede abrir totalmente las puertas a las reclamaciones contra el Estado porque el abuso de gran número de particulares no tardaría en manifestarse con pretensiones exageradas o supuestamente fundadas en daños realmente no sufridos.

V. POSIBILIDAD DE UNA GARANTIA COLECTIVA A TRAVÉS DE UN SEGURO OBLIGATORIO.

Aunque en nuestro derecho tenemos varias disposiciones que reconocen la responsabilidad civil del Estado, en nuestra Constitución Política no hay una que expresamente consagre el derecho fundamental de los administrados a ser resarcidos por el Estado de los daños que en su persona o patrimonio sean ocasionados por la actividad administrativa, así como no existe en la misma Ley Suprema la consignación explícita de una garantía en cuanto a procedimientos administrativos.

La responsabilidad extracontractual del Estado es reconocida en diversos ordenamientos, como el Código Civil y el Código Fiscal, entre otros. Sin embargo, su regulación legal en México es altamente defectuosa.

En efecto, al Departamento del Distrito Federal le es aplicable el Código Civil, con todas sus limitaciones al respecto, sin que el Tribunal de lo Contencioso de tal Departamento sea competente para conocer de las reclamaciones respectivas, por lo que éstas deben ser conocidas por los tribunales judiciales del orden común.

Por lo que toca a la Federación, además de serle aplicable también el Código Civil Federal, existe la ley especial que regula su responsabilidad, la de Responsabilidades de los Servidores públicos. No obstante, el criterio de imputación que sigue esta Ley se limita a los casos de responsabilidad penal, política y administrativa.

Actualmente encontramos subsanado por lo menos, el agravante adicional consistente en que aún habiéndose logrado una sentencia que declara responsable al Estado, para que ésta fuera efectiva debía existir una partida específica en el Presupuesto de Egresos, con dotación suficiente para cubrirla y hasta fines de 1993 no existía disposición legal alguna que, en forma terminante, obligara a la Administración a incluir tal partida en el proyecto de presupuesto correspondiente, que anualmente presenta a la Cámara de Diputados.

Lo que hacía nugatoria cualquier sentencia de responsabilidad y que esta situación fue resuelta mediante la reforma hecha al artículo 2° de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, como ya lo mencionamos anteriormente.

El problema que en primer término se nos presenta es determinar qué criterio o principio de imputación de responsabilidad es el adecuado al Estado mexicano y a nuestro medio social, de acuerdo a las características que éstos presentan.

El criterio de atribución que adoptemos deberá tener la flexibilidad suficiente para evitar la inhibición de la actividad de la Administración por el temor a causar daños y ser responsable de los mismos.

Además, si pretendemos atribuir responsabilidad civil al Estado, debemos atender muy especialmente a los medios económicos de que dispone para, en su caso, reparar los daños que cause.

En un país como el nuestro las necesidades públicas que debe atender el Estado son más que las existentes en los Estados más evolucionados y los recursos de que dispone al efecto son pocos. Sin embargo, no vamos a negar su responsabilidad por el temor a que la hacienda pública no resista el hacer frente a las consecuencias que implica. Por el contrario, la adopción de un régimen equilibrado traería beneficios trascendentales de tipo administrativo, político y social, que ayudarían a cumplir con el fin último del derecho y del mismo Estado.

Tales efectos benéficos serían, entre otros, los siguientes: un Estado de Derecho; hacer una realidad de seguridad jurídica debido por el Estado a los

administrados, ya que se protegería a su persona y a sus bienes y derechos patrimoniales; incrementar la participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes, debido a que estos son los que designan a los funcionarios públicos de alta jerarquía, los cuales no contarían con el apoyo popular en caso de que su actuación fuera censurable por incorrecta selección y control de su personal y por ineficacia en la organización de sus funciones; y efectividad de la actuación administrativa, puesto que un régimen de responsabilidad civil eficaz controla a la Administración, obligándola a poner mayor cuidado en la elección de su personal, en el desempeño de las tareas que a éste encomienda y en la organización y funcionamiento de sus actividades en general.

Ante la falta de un Código de disposiciones legales administrativas de tipo general, la responsabilidad civil del Estado deberá contenerse en una ley especial que la regule de acuerdo a principios de Derecho Público, derogando los distintos preceptos que al respecto se encuentran en diversos ordenamientos en lo que se pudieran oponer a esa ley especial.

Deberá establecer el o los criterios de imputación de responsabilidad al Estado que se vaya a adoptar, los límites de la misma responsabilidad y el procedimiento para reclamarla, especificando el tribunal competente y los medios para hacer efectiva la reparación del daño cuando a ella sea condenado el Estado.

Hemos de tener presente, ante todo, que la razón de ser de la responsabilidad civil es la seguridad jurídica de los particulares, que exige prevenir la producción de daños y garantizar el establecimiento del equilibrio roto cuando aquéllos se dan.

No podemos olvidar, además, que la responsabilidad civil es de naturaleza resarcitoria, no punitiva, en virtud de lo cual debe atender en primer orden a la víctima de los daños y, por ello, la regulación respectiva debe procurar, en lo posible, colocarse en su ángulo visual.

Sin embargo, el o los criterios de imputación que adoptemos, a fin de ser eficaces, deberán ser rigurosos, pero no por ello llegar al absurdo de hacer nugatorio el instituto resarcitorio.

La pobreza legislativa sobre nuestra materia impone que nos ocupemos, en primer lugar, de que nuestra Constitución acoja, dentro del capítulo de las garantías individuales, el derecho fundamental del gobernado a que el Estado responda civilmente de los daños que le cause en su persona o en patrimonio.

El orden social tiende a asegurar la protección y subsistencia del grupo y la paz en las relaciones sociales.

Ese orden social se debe al orden jurídico, que es causa eficiente en tanto que asegura su mantenimiento al delimitar la esfera de acción de cada quien, Estado y particulares.

La existencia de una ley fundamental es el primer paso para constituir un orden jurídico; aunque éste no será total mientras no existe un verdadero Estado de Derecho en el que se asegure a los gobernados la sumisión del Estado al Derecho⁽⁷³⁾.

En ninguno de los artículos de la parte dogmática de nuestra Constitución se da cabida expresamente al derecho básico de los gobernados a la debida reparación de los daños que les cause el Estado administrador, y la responsabilidad de la Administración, es una de las condiciones esenciales del Derecho⁽⁷⁴⁾.

En las leyes ordinarias, a las que remita la Constitución al reconocer la responsabilidad del Estado para su regulación detallada, deberá establecerse el criterio en virtud del cual hemos de considerar responsable al Estado.

⁽⁷³⁾ CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, pp. 165 a 167.

⁽⁷⁴⁾ GASCON Y MARIN. Op. Cit., p. 545.

Carrillo Flores, se muestra a favor de adoptar en nuestra legislación el criterio de la falta de servicio para atribuir al Estado la obligación de indemnizar y estima utópico pretender acoger criterios como el del riesgo⁽⁷⁵⁾.

Consideramos prudentes sus observaciones, pero creemos que no debe dejarse a la jurisprudencia la labor de definir, como lo ha hecho la francesa, qué debe entenderse por falta de servicio, y qué amplitud tiene este concepto.

Estamos de acuerdo con Carrillo Flores en que nuestro sistema legal haga suyo el criterio de la falta del servicio público para imputar responsabilidad al Estado, pero que lo haga de la manera más detallada y clara posible, estableciendo los hechos que pueden engendrarla, los límites de esa responsabilidad, el procedimiento de reclamación respectivo, y la forma de hacer efectiva la sentencia condenatoria para el Estado.

La expresión "falta de servicio público", traducida del francés de manera más o menos libre, estimamos que puede ser sustituida por la de "irregularidad de la actividad administrativa" más amplia y adecuada a nuestros fines.

La irregularidad es la anormalidad, aquello que se sale de los cauces debidos y contraría a la finalidad de la actividad.

⁽⁷⁵⁾ CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit., pp. 24 y 25.

Por irregularidad no deberá entenderse algo que está fuera de lo común, pues con tal idea gran cantidad de los daños que causa nuestra Administración serían tenidos por regulares.

La "irregularidad", como sustantivo, e "irregular" como adjetivo, son términos que referimos a la actividad administrativa en general y no sólo al servicio público, pues éste último, además de tener una connotación jurídica muy debatida, fue concebido en la jurisprudencia francesa, para el efecto de la responsabilidad civil, como toda aquella actividad desempeñada por la Administración con actos jurídicos o materiales, de prestación o de policía.

La actividad administrativa puede ser irregular en su organización o en su funcionamiento y será al particular a quien corresponda probar esa irregularidad. Al efecto habrá que distinguir entre actos y hechos jurídicos como generadores de responsabilidad.

Cuando el daño provenga de un acto jurídico, la ilegalidad de éste implicará la irregularidad, pero para que ésta engendre responsabilidad será menester que el vicio que lo haga ilegal recaiga sobre el fondo del acto y no sólo sobre su forma o aspecto procesal, de tal manera que la declaración de nulidad del acto, deberá incidir en el derecho mismo que la autoridad haya pretendido ejercer al actuar.

No encontramos razón para aceptar la responsabilidad por actos reglados y negarla por los discrecionales, ya que ambos están sujetos al principio de legalidad.

Una vez declarada la nulidad del acto en el procedimiento de anulación correspondiente, o en el mismo juicio de amparo, no será menester demostrar la irregularidad en el procedimiento o de reclamación, si es que se sigue por cuerda separada, pues la ley bien podría prever que el tribunal que conociera de la legalidad del acto analizará a la vez la reclamación y pudiera declarar su nulidad.

Si el daño proviene de un hecho jurídico, es decir, de la actividad material de la Administración, la irregularidad deberá ser grave y al efecto podrá consistir en acciones u omisiones.

Tendrá que desecharse la responsabilidad por el simple hecho de las cosas o por riesgo, de tal forma que cuando los daños sean causados por el empleo de máquinas, sustancias peligrosas o explosivas, depósitos de minerales, etc., no engendrarán responsabilidad a menos que se demuestre que el Estado ha obrado sin satisfacer los requisitos que impone una adecuada administración. Igualmente deberá negarse la responsabilidad del Estado por daño moral.

A la vez deberá establecerse acción directa a favor del afectado tanto contra el Estado como contra el funcionario, causante material del daño, si es que es identificable y ha obrado con evidente culpa o dolo.

No por esto debemos confundir la irregularidad con la culpa, ya que aquélla se refiere a la actividad de la Administración y ésta a la conducta del sujeto físico, y para que exista la irregularidad de la actividad administrativa no es necesario que exista la culpa del sujeto físico.

Un caso en que no habría esa consecuencia de irregularidad y culpa, sería en el del error de derecho o en la apreciación de los hechos que originara la nulidad de un acto administrativo que llevara aparejada la causación de lesiones a particulares, o cuando el funcionario obrara en estricto cumplimiento de órdenes superiores y causara daños.

A la vez, deberá reservarse al Estado el derecho para repetir contra el funcionario materialmente responsable de los daños cuando el Estado haya tenido que repararlos y aquél haya obrado con dolo o culpa. En el procedimiento de repetición contra el funcionario se deberá seguir el criterio subjetivo de la culpa.

En caso de actividades de la policía y de las desempeñada en situaciones de emergencia, tales como sanitarias, migratorias y comerciales, deberá exigirse una irregularidad grave para atribuir responsabilidad a la Administración, so pena de provocar la timidez de su actuación, con un lamentable perjuicio del interés colectivo. Lo mismo deberá observarse en cuanto a daños provocados por fuerzas milicianas en operaciones propiamente militares.

Así, por ejemplo, en el caso de daños causados por movimientos multitudinarios deberá haber responsabilidad del Estado si ha habido previo a éste o se han pedido garantías por parte de la víctima, o cuando se pruebe que el gobierno pudo evitar esos daños haciendo funcionar regularmente sus fuerzas y no lo hizo. El Estado deberá responder a menos que pruebe haber hecho lo exigible para evitar los daños.

En el caso de denuncias infundadas o de enjuiciamiento por delito en los que no se llegue a la condena, no será suficiente para engendrar la responsabilidad del Estado, el hecho de que no se llegue a considerar al indiciado, o el simple sobreseimiento, o la libertad por desvanecimiento de datos, o por falta de elementos para procesar.

Se presume que cuando el Estado procede contra alguien lo hace de buena fe, y debemos partir de que tiene el deber y el derecho de investigar los hechos aparentemente delictuosos, por lo que sólo será responsable civilmente de los daños derivados de las vejaciones inherentes cuando hay evidente justicia e ilegalidad, al grado de que la irregularidad sea inexcusable.

El Estado será responsable por los daños producidos por el desvío o abuso de poder que se da en caso de ejercicio de actividades de policía, por las que se restringe la esfera de acción de los particulares.

En materia de transporte y obras públicas, el Estado deberá responder cuando los administre directamente, con sus propios medios, y no cuando lo hace a través de contratistas particulares o concesionarios, salvo que los daños se produzcan por esos particulares por obrar bajo instrucciones expresas de la Administración.

Cuando no se puede hablar propiamente de una irregularidad en la actividad de la Administración, pero se hayan causado daños graves a los particulares a consecuencia de una actividad ejercida por ella en provecho directo de la comunidad, sería totalmente absurdo negar la responsabilidad del Estado, y más cuando esos daños hayan ocasionado la muerte de una persona que representa el apoyo económico de una familia, o un gran desequilibrio patrimonial.

Ante tal situación no podemos negar la aplicación de otros criterios de atribución de responsabilidad distintos al de la irregularidad de la actividad administrativa, como el de la igualdad ante las cargas públicas.

La igualdad ante las cargas públicas, además de estar reconocida como principio jurídico por nuestra Constitución en su artículo 31 fracción IV, es aplicable como criterio de imputación de responsabilidad al Estado por todos los casos de daños; en virtud de que parte de la consideración de que la actividad pública es ejercida en provecho de la colectividad, y en consecuencia, cuando de ella derivan daños particulares, éstos deben ser soportados por la misma colectividad, con cargo a la hacienda del Estado.

Sin embargo, la aplicación de este criterio en toda su amplitud, entre nosotros, es perjudicial por lo que sólo podemos aceptarlo de manera excepcional para el caso de daños producidos, por la actividad de la Administración ejercida en beneficio directo de la comunidad, y únicamente en casos determinados, como en maniobras militares, obras públicas, medidas sanitarias efectuadas en situaciones normales y no de emergencia, y en aquéllas en que no haya defensa alguna para los particulares ante la actividad pública lesiva.

Para ejemplificar este aspecto podríamos pensar en los daños ocasionados a la propiedad particular por operaciones militares. La actividad del Estado, ejercida por razón del orden público, no puede incluir la posibilidad de sacrificar intereses particulares sin resarcirlos de manera justa, así como no se puede exigir al Estado que deje de actuar para no afectar los derechos de un individuo o grupo de individuos.

En la aplicación de este criterio la jurisprudencia deberá ser muy rigurosa y proceder con gran cautela a fin de no provocar un desequilibrio en las finanzas del Estado.

Por otro lado, nos repugna la idea de que la reparación del daño se limite a una cantidad determinada. Esto no significa que intentemos proteger a quienes cuentan con buena posición económica frente a los que no la tienen, sino que consideramos que implica la misma injusticia negar una indemnización a un desposeído que otorgarla a gente pudiente en cuantía muy inferior a los daños sufridos.

La ley debe reflejar siempre la idea de justicia⁽⁷⁶⁾. De otra manera, tendríamos que aceptar como justa tanto una indemnización de cien a quien perdió cien,

⁽⁷⁶⁾ Las leyes de Reclamaciones de 1917 y 1919 establecían que las indemnizaciones variarían según las circunstancias del daño y las riquezas de la víctima. Carrillo Flores está a favor de limitar la reparación a una cantidad fija. CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. p. 24.

como una por la misma cantidad a quien perdió diez veces más.

Si aplicamos, con las limitaciones antes dichas, el principio de la igualdad ante las cargas públicas, el nexo de causa a efecto será entre la actividad ejercida en provecho de la colectividad, en forma directa, y la desigualdad producida por aquélla con el daño, a los cuales ya nos referimos en el capítulo anterior; la ley que se expida para regular la responsabilidad civil del Estado por actos de la Administración, deberá prever que la reclamación correspondiente se haga valer ante un tribunal de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Mientras este tribunal no sea creado, en el orden federal podría atribuirse la competencia respectiva al fiscal federal ya existente, aunque se distorsionara, en parte, su finalidad y naturaleza propias. En el ámbito del Distrito Federal, será conveniente que la Ley de su Tribunal de lo Contencioso Administrativo prevea expresamente esa competencia para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y lo Administrativo del Distrito Federal por actos de ésta que puedan originar sus responsabilidad civil.

Igualmente, ante la falta de un código administrativo que prevea en generalidades del aspecto sustantivo y adjetivo de las relaciones jurídico-administrativas entre los particulares y la administración, el procedimiento de reclamación habrá de

regirse, en cuanto a materia federal, por las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, con las variantes exigidas por la materia de controversia, teniendo en cuenta que la reclamación de responsabilidad será a la Administración Federal, pero implícitamente al Estado mismo, ya que es éste y no aquélla el dotado de personalidad jurídica y el sometido a la jurisdicción.

Por lo que respecta a la responsabilidad del Estado por actos de la Administración del Departamento del Distrito Federal, el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo deberá regirse por disposiciones similares a las aplicables a la Administración Federal.

A partir de 1967, en que se reformó el artículo 105 constitucional, no existe inconveniente legal alguno para demandar al Estado o Gobierno Federal, cuestión que con anterioridad era debatida por considerar que la Federación sólo podía ser demandada ante la Suprema Corte y por hacer discusión sobre cuándo era parte, en sentido procesal, y podía ser demandada válidamente.

En el proceso de reclamación deberán ser examinadas la existencia del derecho subjetivo del reclamante y la acción dañosa atribuible a la Administración; deberá determinarse el monto del daño causado y dictarse la sentencia que proceda que, en su caso, deberá ordenar la reparación correspondiente.

La sentencia por la que se condene al Estado a reparar los daños deberá declarar la existencia del crédito correspondiente contra el Estado, como lo disponía el artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos, condenándolo a reparar los daños, y deberá ordenar a las autoridades respectivas que hagan los trámites necesarios para efectuar su pago, con cargo a la partida específica que al efecto esté prevista en el presupuesto. Nos referiremos a este aspecto más adelante al hablar de la efectividad de la sentencia.

Al igual que lo hizo la Ley de Depuración de Créditos, el plazo para representar la reclamación ante el tribunal deberá ser breve. Digamos, por ejemplo, que fuera en el mes de enero siguiente a la fecha en que se ocasionó el daño, en la inteligencia de que si el daño se produce en el propio mes de enero, la reclamación correspondiente deberá ser presentada en enero del año inmediato posterior, so pena de perder el derecho de reclamar.

Es importante que tengamos presente el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que establece el plazo de dos años para la prescripción de los créditos no fiscales a cargo del Erario Federal, el cual empieza a correr a partir de la fecha de la exigibilidad de créditos, y éstos sólo son exigibles una vez que quede firme la sentencia que condene al Estado a reparar los daños.

La sentencia por la que se condena al Estado (Federación o Distrito Federal) a reparar el daño, deberá ser cumplida a través de la dependencia respectiva sin que sea menester que alguna autoridad de la Administración reconozca previamente el crédito a cargo del Erario.

Contra el Estado no se puede dictar mandamiento de ejecución, es decir, es imposible legalmente ejecutar coactivamente las sentencias que lo condenen, por lo que sólo en vía administrativa se hará efectiva la sentencia.

La sentencia condenatoria deberá ordenar el pago con cargo a la partida correspondiente prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación o del Distrito Federal, en su caso, vigente en ese momento, si fuera suficiente, o en el del año siguiente sino lo fuere.

En caso de que ya se hubiera presentado a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año siguiente y que tampoco alcanzara el monto de la partida respectiva, y ya no se pudiere modificar tal proyecto por haberse iniciado ya la discusión de los dictámenes de las comisiones de la Cámara, entonces la autoridad administrativa directamente causante del daño quedaria obligada a realizar los tramites necesarios para que el Ejecutivo Federal solicitará del

Congreso de la Unión la expedición del decreto especial que autorizara la erogación.

Ahora bien, la aplicación de los fondos del Estado, sean de la Federación o del Distrito Federal, implica aspectos muy importantes que consideramos conveniente comentar.

En primer lugar, tenemos el principio de universalidad, consagrado en los artículos 126 Constitucional y 25, segundo párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, según el cual sólo se podrán efectuar los pagos comprendidos en el presupuesto anual de egresos o en ley posterior.

El principio de universalidad tiene su única excepción en el caso contemplado en el artículo 75 de la Constitución, que se refiere a la no inclusión en el presupuesto de la retribución de un empleo establecido por una ley, caso en el cual se aplicará la señalada en la ley anterior, o en su defecto, en la ley que creó el empleo.

El presupuesto de egreso tiene vigencia anual y el carácter formal de Ley, pues es elaborado por la Cámara de Diputados, según dispone el artículo 74 fracción IV de la Constitución.

Otro principio del presupuesto de egresos es el de la especialidad, fundado en los artículos 65 fracción I Constitucional y 13 de la Ley de Presupuesto en vigor. Por este principio, las autorizaciones presupuestales deben darse por partidas específicas, es decir, detallando para cada caso el monto del crédito autorizado, especificando los gastos a los que se destinarán los fondos.

La excepción a lo anterior la encontramos en el segundo párrafo de la propia fracción I del artículo 65 de la Constitución, que permite la existencia de partidas secretas que los Secretarios de Estado sólo podrán utilizar por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Por lo anterior, para hacer efectiva la reparación del daño, el egreso correspondiente debe estar incluido en un renglón o partida específica del presupuesto de egresos, y si esto no es así, sólo procederá su pago cuando una ley posterior lo autorice, según dispone el artículo 126 de la Constitución.

Al respecto, la tesis 114 de la Suprema Corte de Justicia, que forma parte del Apéndice de Jurisprudencia de 1975, Octava Parte, Pleno y Salas, página 208 considera que si en el presupuesto del año en vigor no haya partida para cubrir un adeudo contra el Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente, a fin de pagarlo.

En relación con esto, como ya lo hemos señalado actualmente ya se encuentra contemplada dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal una disposición por la que se incluye esa partida en los proyectos de presupuestos de egresos que deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La partida como tal, deberá ser específica para los casos de responsabilidad, pero a la vez global en tanto que deberá ser suficiente en su monto para comprender genéricamente todos los casos de responsabilidad que se vayan presentando en el ejercicio fiscal de que se trate.

Ese monto tendrá que ser estimativo y al efecto se podría basar en el que resultara de sumar las cantidades por las que el Estado haya sido condenado en el año anterior.

Como el monto de la partida no se podría prever con exactitud, sería conveniente que fuera considerada como de ampliación automática, según lo permite el artículo 25 de la ley en cita.

En caso de que no se previera que la partida fuera global, el sujeto dañado sería resarcido después de un plazo tan largo que el daño sufrido se vería agravado al

tener que esperar que se expidiera una ley especial que ordenara su pago o que en el presupuesto por aprobar para el ejercicio siguiente se incluyera la partida que en especial lo previera, y eso en el caso de que no se hubiera presentado a la Cámara de Diputados el proyecto, dado que entonces esa partida no se podría incluir sino hasta el proyecto del año siguiente.

Además de notificar la sentencia condenatoria de la Administración a la dependencia administrativa con cuya actividad se hubiera causado daño, sería conveniente hacerlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que tuviera conocimiento de los pasivos a cargo de la Federación y del Distrito Federal y normara su criterio en cuanto a los proyectos de presupuestos que anualmente envía a la Cámara de Diputados, a la cual también sería adecuado comunicar la resolución condenatoria.

Igualmente la sentencia que condene al Estado a reparar los daños deberá hacerse del conocimiento de la Secretaría de Hacienda, encargada de manejar la deuda pública federal, según lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública, a fin de que proceda a girar la orden de pago correspondiente a la Tesorería de la Federación, o a la Dirección General de Tesorería de la Federación, o a la Dirección General de Tesorería del Distrito Federal, si su actividad causó el daño, según lo dispuesto en el artículo 26 de la

multicitada ley, en sus párrafos primero y tercero; y en el artículo 44, y 12 de la Ley Orgánica del propio Distrito.

Aquí debemos resaltar lo atinado de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal aplicables en esta materia. Los artículos 36 fracción XLVI y 42 fracción X de tal ordenamiento establecen que el Departamento tiene la atribución que corresponde ejercitar a la Contraloría General, para dictar las medidas administrativas que procedan respecto de las responsabilidades que afecten su Hacienda.

Por su parte, el artículo 85 de tal Ley Orgánica en su primer párrafo dispone que para hacer efectivas las sentencias dictada a favor de particulares, en contra del Distrito Federal o de su Hacienda, deberán comunicarse al Presidente de la República, a fin de que, si no hubiere partida en el Presupuesto de Egresos del año siguiente, solicite al Congreso de la Unión la expedición del decreto especial que autorice la erogación.

Por otro lado, es aconsejable que la ley prevea que, en caso de que la reparación alcance un monto muy elevado, el pago superior a cierta cantidad se efectúe en parcialidades, con un número máximo especificado, o compensando créditos a favor del Estado y a cargo del particular afectado, o de cualquier otra forma que

haga menos gravosa la carga de la Hacienda Pública, sin que esto provoque que su responsabilidad no sea efectiva. Para evitar nuevos abusos por parte de las autoridades, deberá desecharse la posibilidad de que la indemnización se pague en base a convenios por los que se hagan quitas o deducciones a la misma.

Para que el cumplimiento de las sentencias no quede sujeto al arbitrio del o de los funcionarios a quienes físicamente corresponda cumplir con ellas, deberán aplicarse rigurosa y fielmente las disposiciones legales sobre responsabilidad civil, penal y administrativa de funcionarios.

Finalmente apuntamos que con el objeto de que el gobernado vea resarcido en sus derechos que han sido violentados por el órgano estatal, se propone un seguro obligatorio que se subrogara en las obligaciones que se generan con la directa actuación del estado.

Consideramos que es quizá hasta suena utópico pensarlo, pero actualmente el mundo esta lleno de utopías del pasado, a ejemplo el automóvil, los viajes a la luna, la miniaturización, la globalización económica y territorial, etc.

Por otro lado el camino se empieza andar por el primer paso, y si da entrada consideramos que es irrealizable esta propuesta, dejaremos de emprender el camino, arriesgándonos a que la realidad nos rebase, como ya ha sucedido y

para muestra tendremos el caso Chiapas donde el gobierno del Estado ha dispuesto pagar mensualmente una cantidad a los ganaderos que han visto impedida su actividad por causa del conflicto.

Ahora bien, la descripción que se hizo en este punto consideramos que pueden ser las cláusulas o limitantes dentro de las cuales se podría establecer en un principio este seguro que se propone y que traerá confianza hacia el gobernado de estar ante un Estado responsable y justo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La responsabilidad civil del Estado regulada por el artículo 1927 del Código Civil, tiene el carácter de subsidiaria, en razón de que la responsabilidad directa queda a cargo del servidor público que con su actuación causó el daño.

SEGUNDA. Consideramos que el carácter subsidiario de la responsabilidad civil del Estado tiene su justificación en el hecho de que si el servidor público no cuenta con los bienes suficientes para responder de los daños, será el propio Estado el que asuma la reparación del daño.

TERCERA. En el propio Código Civil se establece la responsabilidad civil por riesgo creado, la cual puede ser aplicada al Estado, como persona jurídica, en virtud de que su actividad puede llegar a ser riesgosa y con ella causar daños a terceros.

CUARTA. En el artículo 1913 del referido ordenamiento, y desde nuestro personal punto de vista, consideramos que no se menciona expresamente la responsabilidad civil del Estado por actividades peligrosas. Sería conveniente

establecer la responsabilidad de manera explícita, determinando en la misma disposición jurídica, la obligación de indemnizar.

QUINTA. El Estado en su calidad de propietario de múltiples bienes que pueden causar lesiones en la persona o en el patrimonio de los administrados, debe responder por los daños causados a terceros tanto civil como administrativamente, con fundamento en los artículos 1913, 1927, 1928 y 1932.

SEXTA. Consideramos necesario y proponemos que se instituya un seguro de responsabilidad civil del Estado mediante el cual se garantice el resarcimiento de los daños y perjuicios que causen sus funcionarios a terceros, en el ejercicio de las funciones que les esten encomendadas. En su caso, la víctima del daño deberá probar que el servidor público incurrió en dolo, negligencia, impericia, descuido, omisión o falta de previsión en el desempeño de su cargo y que de esa culpa se ha originado el daño, cuya reparación se demanda.

SEPTIMA. La acción de reparación deberá ser ejercida a la vez contra el servidor público y contra la persona moral que responde subsidiariamente.

OCTAVA. Es muy importante establecer los criterios de imputación de responsabilidad al Estado que se vayan a adoptar, los límites de la misma

responsabilidad y el procedimiento para reclamarla, especificando el tribunal competente y los medios para hacer efectiva la reparación del daño, cuando el Estado sea condenado a dicha reparación, toda vez que en este caso no resulta suficiente que exista una partida específica en el Presupuesto de Egresos respectivo con una dotación usual para hacer cumplir la sentencia.

NOVENA. Es por ello que se propone el establecimiento de un seguro de responsabilidad civil que opere con amplia cobertura anual. La cobertura será específica en cuanto a la partida presupuestal asignada, pero a la vez global en tanto que deberá ser suficiente en su monto, para comprender genéricamente todos los casos de responsabilidad civil del Estado que se vayan presentando en el ejercicio fiscal correspondiente. Para lograr el monto de dicha cobertura anual, se estimará como base el resultado de sumar las cantidades por las que el Estado haya sido demandado en el año inmediato anterior.

DECIMA. De acuerdo con una adecuada técnica legislativa, se propone que la responsabilidad civil del Estado se regule expresamente en un capítulo específico del Código Civil, además de precisar en nuestra Constitución el derecho y la garantía a terceros para demandar en un momento determinado la referida responsabilidad civil.

De esta manera, el particular que obtenga una sentencia favorable, no tendrá que ejecutar al servidor público y a la institución que le causó el daño, sino que hará efectivo el cobro del seguro de responsabilidad civil del Estado.

BIBLIOGRAFIA

BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, 5a. edición, Editorial Harla, México 1982.

BENITEZ DE LUGO R, Félix. Legislación Comparada de Seguros, Vol. I, Editorial Nueva Imprenta Radio, Madrid 1942.

BIELSA, Rafael. La Cuestión de la Responsabilidad del Estado, Análisis Jurisprudencial. Universidad Nacional del Litoral. Rosario Argentina 1940.

BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México 1982.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad del Estado en México, Editorial Porrúa, México 1982.

CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo, 3a. edición, Editorial Porrúa, México 1978.

CHAPUS, René. Responsabilité Publique et Responsabilité Privée. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris 1954.

DE AGUIAR DIAS, José. Tratado de la Responsabilidad Civil, Tr; Juan Agustín e Ignacio Moyano, T.II., Editorial Cajica, Puebla México 1957.

DE PINA VARA, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano, Vol. III, 5a edición, Editorial Porrúa, México 1977.

DE TORO Y GISBERT. Pequeño Larousse Ilustrado. Editorial Larousse. México 1969.

DONATI, Antígono. Los Seguros Privados. Revista Mexicana de Seguros, México 1978.

DUEZ, Paul. La Responsabilité de la Puissance Publique (En: Dehors Du Contrat), Paris 1937.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Librería de A. Bouret e Hijo, París 1888.

FABREGAS DEL PILAR, José María. La Responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y Funcionarios, En: Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Junio de 1957.

FORSTHOFF, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo, Tr: Legaz Lecambra et allí, 5a. edición, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 15a. edición, Editorial Porrúa, México 1973.

GARCIA GARRIDO, Manuel Jesús. Diccionario de Jurisprudencia Romana. 3a edición, Editorial Dykinson, Madrid 1990.

GREIDER, Janice E. y BEADLES, William T. Law and the Life Insurance Contract, Richad D. Irwin Inc., 1974.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 10a. edición, Editorial Cajica, Puebla México 1982.

LEGUINA VILLA, Jesús. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, Editorial Tecnos, Madrid 1970.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México 1973.

MAZEAUD, Henri y León. Compendio del Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil Delictuosa y Contractual, T.I. Editorial Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina 1960.

MAZEAUD, Henri, León y Jean. Lecciones de Derecho Civil. Parte Segunda, Vol. II., Editorial Europa-América, Buenos Aires, Argentina 1960.

MEYER, William F. Life and Health Insurance Law, A. Summary, International Claim Association 1976.

MORANDI, Juan Carlos. Tratado de Derecho de Seguros, Escuela de Artes Gráficas, Argentina 1975.

PLANIOL, Marcel y RIPERT, Georges. Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, Tomo XII, Editorial Cultura, S.A., La Habana 1943, p. 554.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, U.N.A.M., México, p. 217.

RODRIGUEZ SALAS, Jesús. El Contrato de Seguro en el Derecho Mexicano, Tomo I., B. Costa-Amic Editor, México 1975. p. 102.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Vol. II, 3a edición, Editorial Porrúa, México 1985.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones, Tomo III, 14a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.

ROYO-VILLANOVA, Segismundo. La Responsabilidad de la Administración Pública. En: Revista de Administración Pública Instituto de Estudios Políticos, Año VII, Núm. 19, enero-abril 1936, Madrid.

RUIZ DE LA PEÑA, Francisco. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, Instituto de Administración Pública, Nueva Epoca, Núm. 30, México 1957.

SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles, Editorial Porrúa, México 1976.

SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, T. II., 5a edición, Editorial Porrúa, México 1972.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución, 2ª edición. Editorial Porrúa, México 1983.

VALBUENA, Diccionario Latino-Español reformado bajo la dirección de Martínez López, Librería de A. Bouret e Hijo, París 1875.

VANCE, William R. Handbook of the Law of Insurance. Handbook Series, Saint Paul Minneapolis 1931.

VITERBO, Camilo. El Seguro de Responsabilidad Civil. Editorial De Palma, Buenos Aires Argentina 1944.

VIVANTE, Cesare. Del Contrato de Seguro, Editorial Imprenta López, Buenos Aires Argentina 1952.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edición 1993.

Código de Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México 1995.

Código de Comercio. Editoria Porrúa, Quincuagésima edición, México 1995.

Código de Procedimientos Civiles. Trigésima Novena edición, Editorial Porrúa, México 1995.

Ley de Contratos de Seguros. Cuadragésima segunda edición. Editorial Porrúa, México 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Vigésima Novena edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Exposición de Motivos, Editorial Porrúa, México 1982.

Iniciativa de Reforma presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Doc. 009/LV/93 P.O. (Año III).

Jurisprudencia 1917-1965, Tesis Sobresalientes 1955-1965, Mayo Ediciones 1967, Tesis 1766, Tercera Sala, Vol. Civil.