



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

**“EL ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD
CIVIL DEL ESTADO Y DE SUS SERVIDORES PUBLICOS”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARIA DEL CARMEN SANCHEZ CORNEJO



ASESOR: DR. ARTURO DIAZ BRAVO
DIRECTOR: DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO



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 Dios por otorgarme la fortaleza, paciencia y sabiduría necesarias para emprender el camino que he elegido. Así como por darme la dicha de tener a mi abuelita conmigo en todo momento.

A mi madre, Carmen Cornejo González. Por enseñarme a caminar con pasos firmes y a luchar con fuerza para conseguir cada una de mis metas y logros. Por tu inmenso amor, comprensión y apoyo. Gracias.

A mi padre, Miguel A. Sánchez Monroy. Gracias por darme la vida y continuar aquí, conmigo.

A mi hermana, Lupita Sánchez Cornejo. Representas el amor más bello que tengo. Por permanecer siempre a mi lado, por tus desvelos compartidos. Gracias.

A mi abuela, Ma. Macaria González Roquel. Ejemplo de fortaleza, muestra de superación. Gracias.

A mis primos, Erika, Gaby, José, Axel, Claudia y a la pequeña Nayeli. El cariño, comprensión y confianza. Gracias.

A mis profesores y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Por sus enseñanzas, la oportunidad de permitimos crecer a todos, por ser nuestra alma mater.

Agradezco infinitamente al **Dr. Arturo Díaz Bravo**, quien a través de su incondicional apoyo, estímulo y entusiasmo me guió para realizar el presente trabajo.

Al Lic. Francisco Lueza. Por el apoyo, confianza y enseñanzas que cada día me brinda y que me permiten ejercer mi vocación. Más aún, para llegar a la culminación de esta tesis. Gracias.

A Grupo Mexicano de Seguros y en especial al Lic. Jesús Romero Salas, por darme la oportunidad de pertenecer y desarrollarme en un excelente equipo de trabajo, como persona y profesionista.

A Joel López Téllez. Gracias por permanecer a mi lado en todo momento. Por tu amor, comprensión, apoyo y cariño para enseñarme que no existe problema que no tenga solución.

Para todos los anteriores y amigos no mencionados mi gratitud y agradecimiento son para ésta.

Martha Guillermina Cornejo Roquel †
Anima quiescat in Christo
Mayo 2003

Índice

Índice	1
Capítulo I Generalidades del contrato de seguro	4
1.1 Antecedentes	4
1.2 Concepto, características y elementos del contrato de seguro	11
1.3 Clases de seguros	20
1.4 Celebración del contrato de seguro	24
Capítulo II La responsabilidad civil	28
2.1 Antecedentes	28
2.1.1 Concepto	33
2.1.2 Naturaleza jurídica de la responsabilidad civil	37
2.1.3 Elementos de la responsabilidad civil	39
2.1.3.1 Hecho jurídico ilícito	39
2.1.3.2 Existencia de un daño	40
2.1.3.3 Nexo causal entre hecho y daño	41
2.2 Fuentes de la responsabilidad civil	41
2.2.1 Responsabilidad por hecho propio	41
2.2.2 Responsabilidad por hecho ajeno	42
2.2.3 Responsabilidad por riesgo creado	42
2.3 La responsabilidad civil en México	43
Capítulo III El seguro de la responsabilidad civil	46
3.1 Naturaleza jurídica del seguro de responsabilidad civil	46

3.2	Incidencia del seguro en la responsabilidad civil	48
3.3	Aspectos generales del seguro de responsabilidad civil	50
Capítulo IV La responsabilidad civil del Estado y de sus servidores públicos.....		57
4.1	Antecedentes de la responsabilidad civil del Estado	57
4.1.1	El sistema de la responsabilidad civil del Estado en diversos países.....	60
4.1.1.1	Alemania.....	60
4.1.1.2	Francia.....	60
4.2	La responsabilidad civil del Estado en el derecho mexicano	62
4.2.1	Antecedentes	62
4.2.2	Actualidad de la responsabilidad del Estado en México	67
4.3	Responsabilidad de los servidores públicos.....	69
4.3.1	Tipos de responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos	72
4.3.1.1	Responsabilidad civil	72
4.3.1.2	Responsabilidad penal.....	73
4.3.1.2.1	Declaración de Procedencia.....	73
4.3.1.3	Responsabilidad administrativa	77
4.3.1.4	Responsabilidad política.....	79
4.3.2	Regulación de la responsabilidad de los servidores públicos	84
4.3.2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	84
4.3.2.2	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	85

4.3.2.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	85
Capítulo V El seguro de la responsabilidad civil del Estado y sus servidores públicos	87
5.1 Antecedentes del aseguramiento del Estado	87
5.2 Seguro de responsabilidad civil del Estado en México	90
5.2.1 Seguro de responsabilidad patrimonial del Estado	96
5.2.2 Valoración del riesgo	97
5.3 Seguro de responsabilidad civil para los servidores públicos de la administración pública	101
5.3.1 Posición del asegurador mexicano en los seguros de responsabilidad civil de los servidores públicos.	103
5.3.2 Valoración del riesgo	104
Capítulo VI	106
6.1 Necesaria reforma a las leyes secundarias en materia de responsabilidad patrimonial	118
6.1.1 Ámbito federal	119
Las recientes reformas al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	106
Conclusiones	121
Apéndice	125
Bibliografía	142

Capítulo I

Generalidades del contrato de seguro

1.1 Antecedentes

La figura del seguro tiene su origen en la asociación mutua de numerosas personas basada en la necesidad de asistencia recíproca, ya que siempre ha sido de suma importancia lograr la cooperación de varios individuos con la finalidad de enfrentar retos y adversidades conforme a la evolución de las necesidades de la sociedad.

Es conocido que en Grecia y Roma, citándolos como ejemplo, se formaron asociaciones que por medio de la colaboración de sus miembros, enfrentaban las pérdidas originadas por la destrucción de naves, la muerte de animales, gastos funerarios derivados o no de actividades militares. En Roma a estas figuras se les conoció como los *collegia militum*, los *collegia tenuiorum* y los *collegia funeraticia*.

La finalidad de los *collegia militum*, era dotar a los militares transferidos de guarniciones y de los gastos de traslado, entre otros; por su parte, el propósito de los *collegia tenuiorum* y los *collegia funeraticia*, era el hacer frente a los gastos de entierro y a los de una modesta sepultura, así como a la creación de una ayuda económica destinada a la viuda y a los hijos huérfanos.

En Roma se encuentran algunas raíces de la transferencia del riesgo de un sujeto a otro, pero en todos los casos, ello aparece como un accesorio de un contrato principal, como sucede en el préstamo marítimo (*foenus nauticum*).¹

El fenómeno asociativo se generalizó en la Edad Media con las *Guildas* anglosajonas, las *comunidades de ciudadanos*, el *ager manamento* y la *colonia italiana*. Pero todas estas figuras jurídicamente diversas a pesar de que fueron instrumentos con los cuales la civilización medieval tendió siempre a la mutua asistencia, se caracterizaron más por su fin social que por presentar algún aspecto lucrativo.

El comercio marítimo, por su parte, empleó algunas disposiciones dedicadas a transferir los riesgos del mar, utilizó cláusulas accesorias de otros contratos como el mutuo y con ello se inició el negocio de la especulación, pero más tarde, la prohibición canónica del préstamo marítimo con interés hace que se busque en la compraventa, la forma de disimular este tipo de operaciones. Así, una de las partes compraba la nave o las mercaderías que se transportaban, bajo la condición resolutive de "*salvo arribo*"; el precio de las cosas compradas (que reemplazaba a la indemnización pactada) era pagado sólo en caso de siniestro.

De esta forma surge el seguro marítimo, sin embargo, posteriormente, con la aparición del documento que en tiempos modernos se conoce como póliza, el

¹ Institución en la cual un capitalista entrega en concepto de mutuo una suma de dinero a un empresario transportista para que lo empleara en un viaje marítimo, con la obligación de restituirlo con fuertes intereses si el proyecto se cumple exitosamente, o bien liberándose de la responsabilidad en caso contrario.

entonces nuevo contrato va formando su estructura jurídica, y paulatinamente sustituye la noción de la compraventa condicionada de los objetos transportados, por la compraventa del riesgo que se corre con su transporte (*emptio o venditio periculi*). En seguida, esta concepción resultó rebasada por una nueva doctrina dominante, la que concebía a esta figura jurídica como un contrato innominado desde el punto de vista del derecho. A través de un decreto genovés del año 1309, y en un afortunado acierto, a esta nueva figura se le denominaría como *Assecuramentum* (seguro), según lo dicho por Morandi.²

Por otra parte, se puede decir que en la primera mitad del siglo XIV, Italia fue la cuna del seguro a prima. Las ciudades del Tirreno; Florencia y Génova, y posteriormente las del alto Adriático, especialmente Venecia y las que se dedicaban al comercio fueron las que inicialmente hacen uso de esta figura. Más tarde, de las ciudades tirrenas se pasa rápidamente a las mediterráneas, a España y a Francia.

La evolución del seguro marítimo, en poco más de un siglo, alcanza su autonomía y estructura casi moderna (asegurador, asegurado, póliza, riesgo, prima e interés) en un principio, revestido bajo las formas del préstamo marítimo, después de la compraventa de las cosas y, ulteriormente por la compraventa del riesgo.

Algunos autores sostienen que el seguro marítimo aparece como un contrato de apuesta, del que se diferencia cuando nace la empresa aseguradora, pero la

² MORANDI, Juan Carlos Félix, *Estudios de Derecho de Seguros*, 1ª edición, Pannedille, Buenos Aires, 1971 pág. 27.

mayoría opina que desde su principio aquél fue concebido como un contrato indemnizatorio, distinción que es importante para explicar la razón de ser de ciertos requisitos que se impusieron por las legislaciones a través del tiempo, para admitir este tipo de contratación y que hoy son características propias y definitivas de la institución.

Por este motivo, se encuentra consagrada, desde el origen de estos seguros, la *regla de la proporcionalidad*, en leyes como *las Ordenanzas de Barcelona* (1435, 1458 y 1484); además, se insiste en la exigencia en el asegurado de un *interés legítimo* sobre la cosa materia del seguro que puede ser distinto del nacido de una relación de propiedad, criterio que se reforzó por la legislación de la época, con la prohibición del aseguramiento de los bienes por su valor íntegro, como lo hicieron las Ordenanzas de Barcelona (1484), las de Burgos (1538) y Sevilla (1556).

En un principio la figura del asegurador se vio identificada con una persona física que tomaba a su cargo el riesgo, pero pronto surge la explotación del seguro por una comunidad de personas unidas, generalmente, en forma de sociedad para el ejercicio profesional de esta actividad o simplemente para distribuirse entre ellas el riesgo asumido, dando origen en este último caso al *coaseguro*, que hallaría más tarde su mejor exponente en el *Lloyd's* de Londres.

Con respecto al pago de la prima, que en un principio se le consideró como un compromiso del asegurado, condicionado a la verificación del siniestro, paulatinamente se conoció como la contraprestación del deber asumido por el

asegurador de resarcir los daños. De esta manera, ambas obligaciones se fueron perfilando como los elementos de una nueva relación bilateral que fue tomando lugar en el orden jurídico existente y consolidándose al mismo tiempo, en cuanto a jerarquía derivada de su autonomía conceptual en crecimiento constante.

Como desde un inicio se mencionó, el contrato de seguro ha evolucionado conforme a las necesidades de la sociedad. Así, tenemos que a mediados del siglo XVII, el seguro empleado por la necesidad de protegerse de los daños en el transporte marítimo, extiende sus principios a lo que se conocería como los seguros terrestres, mediante la aplicación análoga de su técnica. Este período, que se prolonga hasta finales del siglo XVIII, se caracteriza por el desarrollo de estos nuevos seguros, así como de la empresa dedicada a dicha materia; corresponde a Inglaterra el comienzo de esta evolución.

El seguro de incendio es uno de los mejores ejemplos de los seguros terrestres que hasta 1666 se había desenvuelto en formas primitivas de la mutualidad, pero a raíz del gran incendio que se produjo ese año en Londres, y que destruyó más de 13,000 casas y dejó sin albergue a más de 20,000 personas, es como se inició su pleno desarrollo técnico y científico. Ese hecho marca un muy importante avance en la historia del seguro en general, pues motivó en aquel país la organización de tal figura mediante la fundación de numerosas sociedades por acciones, mientras que en el continente europeo se inclinó su desarrollo hacia el seguro nacional.

Así, en Inglaterra es ejemplo de esa época la *Fire Office* (1667), la *Friendly Society* (1684), la *Hand in Hand* (1690), la *Lombard House* (1704) y la *Phoenix* (1705).

En cuanto a los antecedentes del seguro en México es importante mencionar que con la llegada de los españoles y una vez impuestas sus instituciones jurídicas, la figura del seguro estuvo presente y regulada a través de las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de los Mercaderes de la Nueva España.

En sus inicios, entre los años de 1821 y 1891, el seguro en México se caracteriza por la ausencia de control gubernamental, pues no se ejerció ningún tipo de fiscalización o vigilancia del Estado sobre los aseguradores, ya que la labor fundamental de los legisladores se centraba en el contrato de seguro y la actividad aseguradora se dejó en manos de cualquier persona, fuera física o moral.

Es hasta 1892 cuando el Estado mexicano comienza a legislar respecto a la actividad aseguradora. Bajo el gobierno de Porfirio Díaz se expide la Ley sobre Compañías de Seguros; y para el año de 1893 operaban el seguro de vida La Mexicana y La Fraternal.

En 1910 se promulgó la Ley de Compañías de Seguros sobre la Vida, que regulaba la operación de tales empresas aseguradoras, en ella se especificaba que únicamente las empresas constituidas como sociedades anónimas o mutualistas podían realizar este tipo de operaciones.

Es en la Ley sobre el Contrato de Seguro y la Ley General de Instituciones de Seguros, expedidas en 1935, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas en donde se establecen las normas para la adecuada aplicación y celebración del contrato de seguro y, por otra parte, se establecieron las bases para el funcionamiento de las empresas aseguradoras.

Actualmente rige la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, consecuencia del decreto publicado el 3 de enero de 1990, en donde se disponen diversas modificaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Se requiere autorización de la SHCP para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros;
- b) Además, se autorizó la participación del capital extranjero en el capital pagado de las instituciones aseguradoras mexicanas.

Por su parte, la Ley sobre el Contrato de Seguro no ha sufrido mayores reformas; sin embargo, una de las que representa mayor interés para este estudio es la de 2001, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2002, cuando se adiciona el artículo 145-Bis en el capítulo correspondiente al seguro contra la responsabilidad, aspecto que más adelante se abordará.

1.2 Concepto, características y elementos del contrato de seguro

En la *Ley sobre el Contrato de Seguro* no se encuentra un concepto claro de este contrato; más bien la ley trata de describirlo en su artículo 1º, que a la letra expresa:

“Artículo 1. Por el contrato de seguro, la empresa se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato”.

Sin embargo, en la doctrina se encuentra el concepto del contrato de seguro que da una mejor idea de este: “Es el documento o póliza suscrito con una entidad de seguros en el que se establecen las normas que han de regular la relación contractual de aseguramiento entre ambas partes (asegurador y asegurado), especificándose sus derechos y obligaciones respectivos”.³

Por su parte, la Ley de Contrato de Seguro española dispone:

“Artículo 1. El contrato de seguro es aquel por el que el asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura a indemnizar, dentro de los límites pactados, el daño

³ Fundación MAPFRE, *Manual de introducción al seguro*, MAPFRE, Madrid, 1990, pág. 17.

producido al asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas”.

De lo anterior puede inferirse que la legislación mexicana, aunque un tanto superficial, es concreta y precisa al establecer claramente la relación contractual existente entre asegurador y asegurado, en donde se disponen las obligaciones recíprocas de las partes: la eventual de resarcir un daño y la de pagar una prima, respectivamente.

Dentro de las características esenciales del contrato de seguro se pueden nombrar las siguientes: consensual, bilateral, aleatorio, oneroso, de adhesión, de tracto sucesivo y sobre todo estar basado en la buena fe.

- Consensual. Por cuanto se perfecciona por el consentimiento de las partes, pues para su validez sólo se requiere de la exteriorización de la voluntad de los contratantes.
- Bilateral. Las partes se obligan recíprocamente, una a pagar la prima y la otra a indemnizar.
- Aleatorio. En tanto que la prestación debida depende de un acontecimiento incierto, es decir, de la realización del siniestro.
- Oneroso. Se estipulan provechos y gravámenes recíprocos.
- Adhesión. Por ser elaborado unilateralmente por una de las partes, pues se establecen en formatos uniformes los términos y condiciones de la prestación debida (art. 85, Ley Federal de Protección al Consumidor).

- De buena fe. En tanto que las partes deben actuar entre sí con la máxima honradez, más aun, tomando en cuenta que la LSCS obliga al asegurado a declarar por escrito total y verazmente la naturaleza de los hechos importantes para una mejor apreciación del riesgo que pretende asegurar, y los cuales puedan influir en las condiciones convenidas (art. 8).
- De tracto sucesivo: Las prestaciones se van cumpliendo de momento a momento.

Habrà de notarse que el contrato de seguro es un contrato mercantil, ya que no puede operarse por nadie que no sea una empresa constituida para funcionar como una institución o sociedad mutualista de seguros (art. 75, frac. XVI, Cód. Com.; art. 2, LSCS; arts. 3 y 5, LGISMS).

“Artículo 75: La Ley reputa actos de comercio: ...

XVI. Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas,...”. Cód. Com.

“Artículo 2. Las empresas de seguros sólo podrán organizarse y funcionar de conformidad con la Ley General de Instituciones de Seguros.” LSCS

“Artículo 3. En materia de actividad aseguradora:

- I. Se prohíbe a toda persona física o moral distinta de las señaladas en el artículo 1º de esta Ley, la práctica de cualquier operación activa de seguros en territorio mexicano;...”. LGISMS

“Artículo 5. Para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. LGISMS

Por otra parte, es importante hacer mención de los elementos subjetivos y objetivos del contrato de seguro. Los primeros son: la empresa aseguradora y el contratante del seguro; en tanto que los segundos, se encuentran representados por la prima y la eventual indemnización.

Elementos subjetivos:

- Empresa aseguradora: Persona moral constituida de conformidad con la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y demás leyes aplicables.

“Es la persona que, mediante la formalización de un Contrato de Seguro, asume las consecuencias dañosas producidas por la realización del evento cuyo riesgo es objeto de cobertura”.⁴

Las empresas aseguradoras, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de la LGISMS, deben ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable, o bien como sociedades mutualistas (arts. 7º, 78 y sigs., LGISMS).

Estas empresas deben realizar su actividad aseguradora atendiendo, únicamente, los ramos para los cuales fueron autorizadas, según lo dispuesto por el artículo 7 de la LGISMS:

“Artículo 7. Las autorizaciones para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las siguientes operaciones de seguros:

I.- Vida

II.- Accidentes y enfermedades, en alguno de los ramos siguientes:

- a) Accidentes personales;
- b) Gastos médicos; y

⁴ MAPFRE, op.cit., pág. 41.

c) Salud.

III.- Daños, en alguno o algunos de los ramos siguientes:

a) Responsabilidad civil y riesgos profesionales;

b) Marítimo y transportes;

c) Incendio;

d) Agrícola y de animales;

e) Automóviles;

f) Crédito;

g) Diversos;

h) Terremoto y otros riesgos catastróficos; y

i) Los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por el artículo 9º de esta ley".

- **Contratante:** El artículo 11 de la LSCS señala que: "El seguro podrá contratarse por cuenta propia o por cuenta de otro, con o sin la designación de la persona del tercero asegurado. En caso de duda, se presumirá que el contratante obra por cuenta propia". Pese a lo anterior, dentro de la LSCS no se encuentra disposición que defina claramente al contratante, asegurado o beneficiario del contrato de seguro; no obstante, es obvia su existencia, pues el pago de la prima corre a cargo del contratante del

seguro; sin embargo, es importante establecer aquí las diferencias o características que pueden darse entre estas personas.

- ◆ **Contratante:** "Es la persona que suscribe con una entidad aseguradora una póliza o contrato de seguro y se obliga al pago de la prima... . Generalmente su personalidad coincide con la del Asegurado".⁵

Al respecto, la LSCS dispone que es el contratante quien está obligado al pago de la prima (art. 31, LSCS).

- ◆ **Asegurado:** "... es la persona que en sí misma o en sus bienes o intereses económicos está expuesta al riesgo".⁶

La LSCS establece que al resultar insolvente el contratante, la empresa aseguradora, podrá exigir del asegurado el pago correspondiente (art. 32).

- ◆ **Beneficiario:** "Persona designada en la póliza por el asegurado o contratante como titular de los derechos indemnizatorios que en dicho documento se establecen".⁷

Acercas de este punto, es importante mencionar que la LSCS en su artículo 33 dispone que: "La empresa aseguradora tendrá el derecho

⁵ MAPFRE, op.cit., pág. 41.

⁶ MAPFRE, op.cit., pág. 42

⁷ MAPFRE, op.cit., pág. 41

de compensar las primas y los préstamos sobre pólizas que se le adeuden, con la prestación debida al beneficiario"; además, en su capítulo correspondiente al seguro contra la responsabilidad, establece que el derecho a la indemnización se atribuye directamente al tercero dañado, quien se considerará como beneficiario desde el momento del siniestro (art. 147).

Cabe hacer mención de lo comentado por Díaz Bravo en su libro *Contratos mercantiles*, respecto a la figura del beneficiario: "A pesar de su importante papel en el seguro de vida, no atribuyo, al beneficiario el carácter de elemento de existencia, por cuanto su designación configura un derecho del tomador y, por ende, la *cláusula beneficiaria* no es indispensable en el contrato".⁸

Elementos objetivos:

Uno de los elementos objetivos nombrados en este trabajo se refiere a la prima, considerada como "...la aportación económica en dinero que ha de proporcionar el asegurado a la empresa aseguradora por concepto de contraprestación por la cobertura de riesgo que ésta le otorga a fin de (sic) ésta, una vez presentado el siniestro, esté en posibilidad de pagar la indemnización correspondiente".⁹

⁸ DIAZ Bravo, Arturo, *Contrato mercantiles*, 7ª edición, Oxford, México, 2002, pág. 196.

⁹ SÁNCHEZ Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *La institución del seguro en México*, Porrúa, México, 2000, pág. 206.

La prima se calcula principalmente por el tiempo de exposición al riesgo, la suma asegurada requerida por el asegurado, el tipo de riesgo propuesto, que son los elementos primordiales para establecer una cuota y estar en posibilidad de realizar una cotización.

Con relación a los elementos objetivos del contrato de seguro, y como natural consecuencia de la realización del riesgo asegurado se encuentra la indemnización, "que es el pago de una suma de dinero a que está obligada la empresa aseguradora".

La indemnización que la aseguradora se ha comprometido a pagar puede ser mediante la sustitución de los objetos dañados, su reparación, o bien mediante la entrega de una cantidad de dinero, equivalente al valor de los bienes afectados.

El pago de la indemnización pactada tiene como principio fundamental la indemnización, y no puede llevar consigo la obtención de lucro por parte del asegurado.

Por este motivo, el asegurado o beneficiario tan pronto conozca de la realización del siniestro, deberá ponerlo en conocimiento de la empresa aseguradora, ambos gozarán de un plazo máximo de cinco días, una vez transcurridos, la empresa aseguradora queda facultada para disminuir la indemnización (arts. 66 y 67, LSCS).

"Artículo 150. El aviso sobre la realización del hecho que importe responsabilidad deberá darse tan pronto como se exija la indemnización al asegurado. En caso de juicio penal o civil, el asegurado proporcionará a la empresa aseguradora todos los datos y pruebas necesarios, para la defensa".

1.3 Clases de seguros

Se ha clasificado al contrato de seguro en dos categorías, en las cuales diversos autores coinciden, que son:

- a) Seguros de daños: Son aquellos por medio de los cuales la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir el daño patrimonial que sufra el asegurado al realizarse el riesgo previsto en los contratos.
- b) Seguros de personas. A su vez, este tipo de seguro se subdivide en:
 - i. Vida: "Es aquel contra la incertidumbre de la duración de vida humana".¹⁰ Dicha incertidumbre se presenta no sólo en cuanto al momento de la muerte, sino también en relación en cómo ocurrirá.
 - ii. Accidentes y enfermedades: Nuestra legislación a lo largo de las disposiciones especiales del contrato de seguro sobre las personas, no hace mención a estas dos clasificaciones del contrato de personas; por tanto, "... todos aquellos artículos que por su texto mismo no muestren que son exclusivos para alguna de esas

¹⁰ RUIZ Rueda, Luis, *El contrato de seguro*, Porrúa, México, 1978, pág. 207.

especies o bien para alguna variedad de cualquiera de ellas, debe entenderse que son aplicables a todas las de seguros de personas".¹¹

Hasta aquí los apuntes sobre el seguro de personas, pues para el estudio que nos ocupa, es de mayor trascendencia abordar la clasificación que del seguro de daños se hace en la doctrina y, por ende, en nuestra legislación.

Es importante mencionar desde aquí que el seguro de responsabilidad se identifica dentro de los seguros de daños, pues existe una deuda de responsabilidad la cual constituye por sí misma una disminución del patrimonio neto del asegurado.

El legislador mexicano, siguiendo el modelo suizo (Ley Federal sobre el Contrato de Seguro de 2 de abril de 1908), dividió en la LSCS el seguro también en dos categorías: contrato de seguro contra los daños, dentro del cual se encuentra el contrato de seguro contra incendio, seguro de provechos esperados y de ganados, seguro de transporte terrestre, y seguro contra la responsabilidad; por otra parte, el Título tercero de la LSCS regula el seguro sobre las personas.

Por lo que toca al seguro de daños, ha sido concebido por diversos autores en dos clasificaciones:

¹¹ RUIZ, Rueda, op. cit., pág. 201.

- a) Seguro de cosas: Entiende por seguro de cosas el que satisface la indemnización del daño patrimonial causado por la realización del acontecimiento previsto en el contrato de seguro, al destruir o dañar una cosa integrante del patrimonio del asegurado.
- b) Seguro de responsabilidad: Por su parte, los seguros de responsabilidad “garantizan el resarcimiento del daño patrimonial que se ocasiona para el asegurado cuando surge un adeudo que aumenta el pasivo de su patrimonio”.¹²

Los seguros de responsabilidad son denominados, también como seguros patrimoniales, pues en ellos el riesgo no amenaza concretamente a un bien que forme parte del activo, sino que como ocurre en los demás seguros de daños amenaza al patrimonio en general.

Brunetti considera que la mejor denominación de los seguros de daños debería ser la de seguros de interés, subdividiéndolos de la siguiente forma:

- “a) Los que atañen a la pérdida o a la disminución de elementos patrimoniales de sustancia.
 - b) Los que atañen a la pérdida de una renta o de una ganancia prevista,
- y

¹² RUIZ, Rueda, op. cit., pág. 159.

c) Los que atañen a la liberación de una deuda patrimonial que es transferida al asegurador".¹³

Con todo resulta mucho más conveniente emplear los términos usuales en esta materia, por lo que Ruiz Rueda, en este mismo sentido propone:

- "a) Seguros de cosas;
- b) Seguros de provecho esperado, y
- c) Seguros de responsabilidad o de deudas".¹⁴

Sobre el tema, Efrén Ossa considera a los seguros de daños, en dos categorías a saber:

- a) Seguros reales: Que el Dr. A. Manes denominó seguro de "cosas concretas", en donde el seguro atiende sobre cosas muebles o inmuebles, determinadas o determinables, las cuales se ven amenazadas en su integridad física o en la integridad jurídica de los derechos radicados en ellos.
- b) Seguros patrimoniales: Protegen la integridad del patrimonio económico contra el detrimento eventual que pueda afectarlo desfavorablemente y

¹³ Según cita de RUIZ Rueda, op. cit., pág. 160

¹⁴ Ídem

que tanto puede originarse en disminución del activo como en un aumento del pasivo.¹⁵

De todo lo anterior destaca la forma en que diversos autores conciben la clasificación del seguro de daños, pero que nuestro legislador, aun siguiendo los modelos europeos (suizo y francés), no plasmó en la LSCS, ya que en el Título segundo, correspondiente al “contrato de seguro contra daños”, y sin hacer distinción alguna, incluye el seguro contra la responsabilidad; que si bien es cierto, encuentra disposiciones particulares para su aplicación, también lo es que se rige por las normas generales de los contratos de seguro de daños.

1.4 Celebración del contrato de seguro

Dentro de las características del contrato de seguro se identifica que es un contrato consensual; sin embargo, en la práctica no basta con que una persona manifieste su voluntad en adherirse a las condiciones generales que la empresa aseguradora proponga, que son la parte del contrato que permanecerá inmutable, y en las condiciones particulares del contrato, que no se encuentran previamente impresas, se establecen las características del riesgo a asegurar, la suma asegurada y, por tanto, la prima que para ese riesgo en específico se ha calculado. En consecuencia, tanto las condiciones generales como las particulares constituyen la llamada “*propuesta u oferta de contrato*”.¹⁶

¹⁵ OSSA G., Efrén J., *Teoría general del seguro. El contrato*, 2ª edición, Temis, Bogotá, 1991, pág. 60 – 62.

¹⁶ RUIZ, Rueda, op. cit., pág. 84.

Nuestra legislación en materia de seguros, es clara al establecer que el contrato de seguro "... se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta ..." (art. 21, LSCS).

No obstante, para que la oferta pueda ser aceptada por la empresa aseguradora, es necesario que el proponente haya declarado por escrito los hechos más importantes de que tenga conocimiento y que puedan influir de alguna manera en el riesgo a asegurar, ya que de esta forma el asegurador puede calcular el nivel de riesgo que está aceptado y aplicar las cuotas correspondientes para poder determinar una prima adecuada.

Todas estas condiciones particulares, generalmente, se hacen figurar en un *slip* (el término con el que se designa al documento en donde por escrito constan aquellos datos que describen el riesgo), que es parte integrante del contrato de seguro.

Una vez que la empresa aseguradora ha aceptado la propuesta, tiene la obligación de emitir una póliza en la cual se hagan constar los siguientes datos:

- a) Nombres, domicilios de los contratantes y firma de la empresa aseguradora.
- b) La designación de la cosa o de la persona asegurada.
- c) La naturaleza de los riesgos garantizados.
- d) El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía.
- e) El monto de la garantía.
- f) La cuota o prima del seguro.

g) Las demás cláusulas legales o convenidas por los contratantes.

Pese a lo anterior, si el texto de la póliza no concuerda con la oferta, el contratante dispone de 30 días para solicitar las rectificaciones necesarias, transcurrido este plazo se entenderán aceptadas las estipulaciones de la póliza o de sus modificaciones (art. 25, LSCS).

En consecuencia, el contratante del seguro estará obligado a pagar la prima, la cual vence en el momento de la celebración del contrato, por lo que se refiere al primer período del seguro que, de no estipularse claramente, se entenderá que es de un año (arts. 31 y 34, LSCS).

Debe tomarse en cuenta que la prima es única e indivisible; se entiende por única "que debe fijarse en cantidad alzada para todo el período de vigencia..."¹⁷ y, por indivisible que "la prima trae consigo la circunstancia de que, aunque la cobertura sólo esté vigente por un lapso inferior al período convenido, dicha prima debe pagarse en su totalidad..."¹⁸

Lo anterior no significa que la prima no pueda ser fraccionada, ya que la propia Ley lo permite, aunque con sus limitantes:

- a) Que las parcialidades correspondan a períodos de igual duración.
- b) Que los períodos no sean inferiores a un mes.
- c) Que estos períodos venzan al iniciarse cada lapso (arts. 37 y 38).

¹⁷ DÍAZ Bravo, Arturo, op. cit., pág. 210

¹⁸ Ídem

La falta de pago oportuno de la prima no libera al asegurador de su obligación indemnizatoria, ya que así lo prevé la LSCS:

"Artículo 21. El contrato de seguro:

... II.- No puede sujetarse a la condición... del pago de la prima".

En este mismo sentido, la LSCS establece que si dentro del plazo legal de gracia para el pago de la prima o fracción (que no podrá ser menor de 3 ni mayor a 30 días naturales) ocurriere el siniestro, el asegurador debe cumplir su obligación aunque no hubiere recibido cantidad alguna por concepto de prima, si bien, como resulta lógico, tiene derecho a descontar, de la suma indemnizable, las primas sobre la póliza que se le adeuden (arts. 40 y 33, LSCS).

Una vez que el evento, materia del seguro se ha actualizado, la empresa aseguradora, y bajo los términos del contrato de seguro, tiene la obligación de responder por aquellos acontecimientos que se hayan asegurado.

Capítulo II

La responsabilidad civil

2.1 Antecedentes

En la actualidad parecen excesivas las sanciones que, a las conductas generadoras de responsabilidad, imponen las legislaciones de los pueblos primitivos, como el babilónico Código de Hammurabi, tal vez porque haría falta que nos colocáramos en el entorno socioeconómico dentro del cual se dictaron, que seguramente reclamaba gravedad en el castigo como medio de prevenir y reprimir conductas todavía alejadas de la civilidad que sólo varios siglos después influiría de modo importante en las mentes humanas.

Por su trascendencia, quizá la más importante de las primitivas manifestaciones legislativas respecto a la obligación de hacer frente a las consecuencias del daño causado es la *Ley del Talión*. Ciertamente, el texto bíblico no hace referencia a la intencionalidad en la conducta del causante del daño, mas la rudeza en los castigos impuestos por la divinidad hace inferir que se trata de actos premeditados, deliberados, conscientes, merecedores por tanto de draconianos castigos no justificables, en cambio, cuando los daños se causaren involuntariamente, esto es, sin intención nociva.

En Roma la responsabilidad civil fue objeto de una lenta evolución. En sus primeros tiempos, el Derecho romano se abstuvo de reconocer, de modo general,

la obligación de reparar el daño causado, incluso en el caso de delito, salvo en algunos supuestos, específicamente determinados; ni siquiera se mencionaba la responsabilidad contractual. La *lex aquilia* vino a configurar, pues, la responsabilidad civil extracontractual, al paso que la Ley de las XII Tablas únicamente proclamaba la responsabilidad contractual. El *lucrum cessans* sólo se admitió en la responsabilidad contractual.

Como es bien sabido, a partir de la aparición del Digesto o Pandectas, en el año 533, el derecho civil justiniano adoptó, principalmente en los pueblos germánicos, un carácter consuetudinario, que se ha conservado en varios países, mientras que en otros volvieron a prevalecer los textos escritos como una reminiscencia del sistema de las *leges* romanas.

Y ya objetivizada la responsabilidad civil, pareciera que con ello se marcó el inicio de una aparentemente desenfrenada carrera legislativa en la que los competidores pretenden localizar el mayor número posible de fuentes de responsabilidad, en algunos casos (Estados Unidos de América) sin limitación pecuniaria alguna y en otros (Alemania) con limitaciones en cuanto al monto.

No es muy preciso el origen de la responsabilidad civil, pues dicha expresión es la consecuencia de una constante evolución en las formas que, desde el tiempo del Derecho romano, se conocen; sin embargo, autores como los hermanos Mazeaud

consideran que "la expresión fue tomada de Inglaterra, por los filósofos del siglo XIII".¹⁹

Pese a la anterior afirmación, es necesario determinar el origen del concepto de responsabilidad, para comprender su actual aplicación.

En principio, uno de los más importantes antecedentes como ya se dijo, es la conocida *Ley del Talión*: "ojo por ojo, diente por diente", que considera que la venganza es la mejor forma para obtener una reparación, "devolver el mal con el mal", cuya práctica, si bien es cierto resultaba primitiva, llevaba consigo la proporcionalidad entre el daño causado y su respectiva sanción. Sin embargo, poco a poco el derecho de venganza que ejercía la víctima se suaviza, cambiando su concepción al considerar que es mucho más provechoso obtener una reparación del daño mediante una suma de dinero, cuyo importe se fijaba por ambos interesados, que vengarse en la persona de quien le ha ocasionado el mal, así surge la figura de la composición. Una vez que esta figura es practicada con mayor frecuencia entre los romanos, la autoridad la hace obligatoria, y prohíbe que la víctima se haga justicia por sí misma.

Es entonces cuando en el Derecho romano se percibe una transición entre la composición voluntaria y la legal, unas veces para satisfacerse mediante el ejercicio de la venganza corporal o por la obtención de una suma de dinero, y en otras podrá aceptar el pago de una suma de dinero determinada por la ley.

¹⁹ MAZEAUD, Henri y León, *Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, T. I, Vol. I, Ediciones jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1961, pág. 1.

Al no encontrarse ni en materia delictual ni contractual, un texto legal que disponga el principio de que quien causa un daño a otro tiene obligación de repararlo, es la *Ley aquilia* en donde se contemplan los aspectos que para ese momento eran de mayor trascendencia para los ciudadanos romanos; dicha Ley estaba encaminada a reprimir los daños infligidos injustamente en la propiedad ajena, y sustituye diversas reglas dispersas en las XII Tablas.

Así, en sus dos primeros capítulos se refería a daños muy particulares: muerte de un esclavo o de una cabeza de ganado, remisión de deudas consentidas por *adstipulator*; el tercer capítulo tenía un alcance algo más general, pues hacía referencia a las heridas causadas a un esclavo o a un animal, así como a ciertas destrucciones o deterioros de cualquier otra cosa corporal.

Sin embargo, los esfuerzos realizados por la *Ley aquilia* no fueron suficientes, por lo que se hace necesario que los jurisconsultos extiendan el alcance del texto legal, y conceder *actiones utiles* en el supuesto de que el herido fuera un hombre libre; de esa forma se extendió la noción de *damnum*, que posteriormente trataron de sustituir por la de perjuicio, pues consideraron que "lo importante no era la comprobación de un atentado material contra una cosa, sino el perjuicio sufrido a causa de ese hecho por el propietario".²⁰

Los pretores y jurisconsultos extendieron la noción de *damnum iniuria datum* a los siguientes casos:

²⁰ MAZEAUD, Henri y León, op. cit. pág. 40.

- a) En el supuesto de que el daño no fuera *corpore datum*, es decir, no se requería del contacto físico y material del autor.
- b) Se incluyó en la estimación, no sólo el valor objetivo de la pérdida, sino también el lucro indirectamente perdido (*lucrum cessans*).
- c) Se aceptó la responsabilidad no solamente por comisión, sino también por omisión.
- d) Además de los actos dolosos, se consideró a los culposos, es decir, se distinguen la culpa *contractual* y la culpa *extrancontractual* o *Aquiliana*.

Sin embargo, tales intentos no fueron suficientes pues se limitaban a dar soluciones a casos concretos.

Justo es decir que en las Instituciones de Justiniano, primer código moderno de la humanidad, ya se observan las bases de todo derecho contemporáneo en materia de responsabilidad. De los países que tienen sus raíces jurídicas en las Instituciones de Justiniano se encuentran: Italia, España y Francia, y, por vía de consecuencia, México.

En efecto, en los tres últimos títulos del Código de Justiniano se encuentran los antecedentes de nuestro orden jurídico. Dichos títulos se denominan: de las obligaciones que nacen como de un contrato, por qué personas se adquiere una obligación y por qué modos se disuelve una obligación, respectivamente; a su vez, el título primero se refiere a las obligaciones que nacen de un delito.

Por su parte, el Código francés, siguiendo la terminología del Derecho romano, contempla las obligaciones que nacen fuera del contrato, además de describir la obligación de responsabilidad civil por delitos y de los cuasidelitos.

En este sentido, dicho Código comprende, en los artículos 1382 y 1383, la responsabilidad por hecho propio; en el artículo 1384, la responsabilidad por hecho ajeno; en el artículo 1385, la responsabilidad por el hecho de los animales de los cuales se es propietario o de los que uno se sirve, y, en los artículos 1384 y 1386, la responsabilidad por los daños causados por el hecho de las cosas de que se es propietario o se tienen bajo conservación, protección o vigilancia.

Hasta aquí los apuntes acerca del progreso que en materia de responsabilidad civil se dio en el Derecho romano y francés, que son el modelo del nuestro, para más adelante abundar al respecto en el derecho mexicano.

2.1.1 Concepto.

Según Rolando Tamayo y Salmorán,²¹ la noción de "responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento

²¹ TAMAYO y Salmorán, Rolando, Voz responsabilidad, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 5ª edición, México, 1992, pág. 2825.

de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él".²²

En el mismo orden de ideas se ha definido a la responsabilidad civil como la "obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso",²³ en donde se ve implícita la reparación del daño, o como la "consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie".²⁴

De ahí el necesario envío que se hace del concepto de obligación en las Instituciones de Justiniano: "*iuris vinculum quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostra civitatis iura* (la obligación es el vínculo jurídico por el que quedamos comprometidos necesariamente a cumplir de acuerdo con el derecho de nuestra ciudad)".²⁵

Tal concepción supone la existencia de un acreedor y de un deudor, quien se obliga a cumplir con lo que se haya comprometido a realizar; dicha obligación puede consistir no sólo en un hacer, sino también en un prestar (acción) o no hacer o tolerar (omisión). El incumplimiento por parte del deudor faculta al acreedor a exigirle su cumplimiento.

²² TAMAYO y Salmorán, *op. y loc. cits.*, pág. 2825.

²³ TAMAYO y Salmorán, *op. y loc. cits.*, págs. 2826 y 2827.

²⁴ PALOMAR de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, Porrúa, Tomo II, México, 2000, pág. 1377.

²⁵ FLORIS Margadant, Guillermo, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, Esfinge, 17ª edición, México, 1991, pág. 307.

Por tanto, "la obligación como tal consiste de dos elementos: el débito y la responsabilidad, es decir, el deber de cumplir con lo pactado y la responsabilidad, con correspondiente sujeción derivada del incumplimiento".²⁶

De lo anterior se puede concluir que la responsabilidad civil conlleva la obligación de responder civilmente por un requerimiento exigido por la ley, debido a un acontecimiento que le sirva de causa.

Lo expuesto indica que existe un nexo causal entre daño y reparación, así nace la obligación de indemnizar a la víctima.

La doctrina distingue entre varias especies de responsabilidad civil:

- Contractual: Es aquella que tiene su origen en la infracción de un vínculo obligatorio preexistente, es decir, la que tiene como presupuesto la existencia de una obligación que exige, en caso de quedar incumplida, la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.
- Extracontractual: Por el contrario, la responsabilidad extracontractual no se encuentra fundada en la existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, sino en la realización de un acto ilícito por una persona contra otra, o bien en el resultado de la gestión de negocios o en las consecuencias de un riesgo creado.

²⁶ IGLESIAS, Juan, *Derecho romano, Instituciones de derecho civil*, Ariel, Barcelona, 1965, pág. 351.

- **Subjetiva:** La que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño.
- **Objetiva:** Para establecer la exigencia de la reparación de un daño ilícito no se requiere el elemento culpa, por lo que lo único que se precisa es probar que el daño existe, así como concurre la relación de causa a efecto, no es necesario para nada el *animus nocendi*, la intención de dañar, o la imprudencia.
- **Riesgo creado:** Junto a esta responsabilidad, se encuentran los daños emanados de un riesgo creado de cuyas consecuencias es responsable la persona que se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar un daño. La responsabilidad por riesgo creado resulta de la operación de determinados mecanismos, por manejo de cosas de uso peligroso, por lo que cualquiera que ponga en riesgo a otro, derivado de sus actividades, es responsable de reparar el daño ocasionado.
- **Directa:** Aquella que recae sobre quien debe responder por lo que ha hecho.
- **Indirecta:** La que recae sobre quien debe responder por la conducta de otro.

2.1.2 Naturaleza jurídica de la responsabilidad civil

La doctrina contemporánea considera que existen dos grandes fuentes de las obligaciones: los hechos jurídicos y los actos jurídicos; por tanto resulta interesante abordar aquí sus conceptos.

Hechos jurídicos (*lato sensu*). En sentido amplio los hechos jurídicos se dividen en hechos jurídicos y actos jurídicos.

Los primeros, a su vez, en:

- a) Hechos jurídicos voluntarios: "cuando uno o varios sujetos hacen que surja la situación de hecho a la que la norma atribuye efectos jurídicos. Son considerados hechos jurídicos voluntarios también las omisiones, esto es, el no haber realizado las actividades que el sujeto estaba jurídicamente obligado a hacer... Los hechos jurídicos voluntarios son designados por la mayor parte de la doctrina con el término de actos jurídicos".²⁷
- b) Hechos jurídicos involuntarios: "cuando la situación de hecho se verifica sin que el sujeto de la relación jurídica que deriva de ella realice una acción voluntaria encaminada a hacer que exista".²⁸

Por su parte, los hechos jurídicos voluntarios se dividen en:

²⁷ VOLTERRA, Eduardo, *Instituciones de derecho privado romano*, Ed. Civitas, 1986, pág. 149.

²⁸ VOLTERRA, Eduardo, *op.cit.*, pág. 149.

- a) Actos lícitos: "Cuando la norma jurídica vincula a la situación de hecho efectos jurídicos conformes con la voluntad del que obra".²⁹
- b) Actos ilícitos: "Cuando la norma considera el fin al que tiene el sujeto contrario al orden jurídico y vincula a la situación de hecho, que surgió a causa de ese sujeto, efectos jurídicos contrarios y, en cualquier caso, distintos de los que pretende conseguir el agente".³⁰

De igual forma, se consideran actos ilícitos las omisiones de actos jurídicamente debidos.³¹

Tomando en cuenta que los hechos jurídicos abarcan, en sentido amplio, los actos jurídicos ilícitos, que se puede concluir que "la responsabilidad civil encuentra su fundamento jurídico en los hechos jurídicos ilícitos",³² pues con éstos se ha realizado una conducta dolosa o culposa, y, por tanto, el responsable queda en obligación de reparar el daño causado por su conducta ilícita.

De lo expuesto anteriormente, se desprende la clasificación que se hace de los hechos ilícitos: *dolosos*, cuando el causante del daño actúa con intención de dañar, o bien *culposos* cuando tal daño es producido por imprudencia, falta de atención o cuidado.

²⁹ Idem, pág. 150.

³⁰ Idem.

³¹ VOLTERRA, Eduardo, *op. cit.*, pág. 150.

³² TAMAYO Jaramillo, Javier, *De la responsabilidad civil*, tomo I, Temis, Santa Fe de Bogotá, 1999, pág. 11.

Al respecto, la doctrina francesa considera que existe delito civil cuando se ha obrado intencionalmente; en cambio, cuando el daño se produce por culpa o negligencia, se le denomina cuasidelito.

Es importante destacar que en su mayoría, los diversos autores que hablan del hecho jurídico como fuente de responsabilidad civil, prefieren este término sobre el de acto jurídico, el cual representa sólo una especie del primero, pues "es dable detectar que existen supuestos de responsabilidad por hechos sin que medien actos del responsable".³³

2.1.3 Elementos de la responsabilidad civil

Para la existencia de la responsabilidad es necesario que concurren los siguientes elementos:

2.1.3.1 Hecho jurídico ilícito

Al hacer el estudio de los hechos jurídicos ilícitos se observa que dentro de éstos se encuentran el dolo y la culpa. Por dolo se debe entender que es la intención, voluntad o propósito de la conducta humana de causar un daño a otro; el dolo en sentido estricto es activo, pero cuando no existe conducta exterior, es decir, hay una omisión para dejar de hacer lo debido, se está en presencia de la mala fe.

Por otro lado, se encuentra la culpa, cuya acepción encuentra dos clasificaciones: la negligencia y la impericia.

³³ PADILLA, Rene A., *Responsabilidad civil por mora*, Astrea, Buenos Aires, 1996, pág. 13

Por su parte, la negligencia es el error en la conducta, el descuido o falta de atención en el actuar o no actuar. Se puede concebir a la negligencia tanto en un actuar como en un omitir; en resumen, es una acción u omisión que no se ha llevado a cabo con la debida diligencia, y a consecuencia de ello se causa un daño a otro.

En cuanto a la impericia, se le conoce como el error de conocimiento, es decir, la falta de conocimiento o de habilidad en el manejo de los dictados que regulan el adecuado actuar de la conducta humana para evitar causar daño a otro.

2.1.3.2 Existencia de un daño

La consecuencia fundamental del incumplimiento obligacional es la reparación del daño, el cual comprende varias acepciones.

Por una parte, el daño o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio por la falta de cumplimiento de otra persona (daño emergente).

En segundo lugar, el perjuicio que comprende también la privación de cualquier ganancia lícita (*lucro cesante*).

Y por último, la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o bien la consideración que de sí misma tienen los demás (daño moral).

Aunque es verdad que el incumplimiento de las obligaciones entraña la responsabilidad que señala la ley, es también principio generalmente reconocido que, para la procedencia de la reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las obligaciones, debe acreditarse la existencia real de dichos daños.

2.1.3.3 Nexo causal entre hecho y daño

La responsabilidad civil que surge del daño ocasionado a alguien en sus bienes o en su persona, obliga al responsable a afrontar sus consecuencias, pero debe entenderse en el sentido de que el daño causado es consecuencia de una relación directa entre la conducta y el resultado dañoso, o sea, que no haya mediado algún otro suceso que interrumpa dicha vinculación, es decir, que exista un nexo causal, que posibilite encontrar cuál ha sido el origen del suceso que ocasionó el daño, y estar en posibilidad de determinar la responsabilidad correspondiente.

2.2 Fuentes de la responsabilidad civil

2.2.1 Responsabilidad por hecho propio.

Se entiende que hay responsabilidad por hecho propio cuando se ha obrado ilícitamente y con ello producido un daño, ya sea por culpa negligente o imperita, y como consecuencia de dicha actuación se produce la obligación de reparar el daño.

Los hechos lícitos y los ilícitos generan obligaciones; y así, es regla que la conducta de una persona le es imputable en principio sólo a ella. Por esto, a la responsabilidad proveniente de la conducta de una persona, sea lícita o ilícita, se le llama subjetiva, porque implica el elemento culpa.

2.2.2 Responsabilidad por hecho ajeno

Como excepción a dicha regla, se establece que la conducta de terceros también sea imputable a otras personas; en esta figura el elemento culpa se desvanece, pues se reconoce que la conducta que causó un daño es ajena a quien resulta obligado, pero aun así, se estima que tiene una culpa por falta de cuidado en las personas que de él dependen y cuya conducta causó el daño, que a su vez, generó una obligación, no a quien lo originó, sino a la persona de quien dependía. Por ello, incurren en tal responsabilidad los padres respecto de sus hijos, si bien cesa su responsabilidad cuando los menores, al momento de realizar los actos que ocasionen daño, se encuentran bajo la vigilancia y autoridad de otras personas como directores de colegios, talleres, etc. (art. 1920, CCF); el Estado respecto de sus servidores, pero en este caso su responsabilidad es solidaria cuando se trate de actos dolosos, y subsidiaria en los demás casos (art. 1927, CCF).

2.2.3 Responsabilidad por riesgo creado

El hecho de que exista una conducta culposa no quiere decir que sea la única forma de obligarse, pues aun sin culpa puede darse la obligación de reparar un

daño causado, por el solo hecho de ser dueño de una cosa que por sí misma causa un daño. Aquí la conducta desplegada no lleva consigo culpa, y por eso a esta responsabilidad se le llama objetiva, en ausencia del elemento subjetivo culpa.

Tal es el caso de los propietarios de determinadas cosas que pongan en peligro la salud, integridad o bienes de las personas. Así, se puede hablar de que, quien haga uso de mecanismos peligrosos, está obligado a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente.

2.3 La responsabilidad civil en México

La responsabilidad civil en México ha seguido las consideraciones establecidas a lo largo de lo ya expuesto. Por este motivo, para abordar el tema en nuestro derecho, basta con remitirnos a la legislación que regula tales principios.

El artículo 1910 del Código Civil Federal, dispone:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause 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.”

Aquí se encuentran los elementos básicos de que he venido hablando: el daño causado a consecuencia de un hecho ilícito; la obligación de reparar ese daño; el

nexo causal que presupone el daño como consecuencia directa del actuar del agente que lo ocasiona.

No solamente en el caso antes descrito se encuentra la obligación de reparar el daño, pues nuestra legislación impone en sus artículos 1919 y 1920, la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de un menor de edad sujeto a la patria potestad o, en su caso, a la vigilancia y autoridad de otras personas.

Además, la misma ley dispone que todo patrón o dueño de establecimientos mercantiles está obligado a responder de los daños ocasionados por sus obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones (art. 1924, CCF). En estos casos el autor del hecho dañino ve desplazada a otra persona su obligación de resarcir el daño causado, si bien "En los casos previstos por los artículos 1923, 1924 y 1925, el que sufra el daño puede exigir la reparación directamente del responsable, en los términos de este capítulo" (art. 1926, CCF).

Nuestra legislación prevé, de igual forma, la responsabilidad sin culpa, es decir, la responsabilidad por riesgo creado, también conocida como responsabilidad civil objetiva; de esta suerte, el art. 1913 del CCF dispone que toda persona que haga uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente.

Pese a todo lo anterior, resulta de suma importancia establecer desde aquí la existencia del precepto que será la base de este estudio; helo aquí:

“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 les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios, causados por sus servidores públicos.”

Capítulo III

El seguro de la responsabilidad civil

3.1 Naturaleza jurídica del seguro de responsabilidad civil

Como ya se ha mencionado "... la responsabilidad civil es la obligación de reparar por sí o por otro, un daño causado ilícitamente en la persona o en el patrimonio de un tercero".³⁴ Sin embargo, también se dijo que en la responsabilidad objetiva la obligación de reparar el daño causado lícitamente.

En consecuencia, la existencia del contrato de seguro es derivada de la conducta ilícita (en ocasiones lícita) de una persona, por lo cual se ve obligada a responder por un daño ocasionado a un tercero. Habrá de recordarse que, anteriormente, se indicó que los actos por los que se es responsable, se localizan principalmente, en el Código Civil Federal: responsabilidad por culpa (art. 1910), responsabilidad por hechos ajenos (arts. 1920 a 1925), responsabilidad por riesgo creado (art. 1913).

En razón de este tipo de normas que crea el legislador mexicano, no sólo en cuanto a la responsabilidad propia de una persona, sino a la responsabilidad derivada de conductas ajenas, es necesaria la creación de un sistema que permita al responsable cierta seguridad por los posibles riesgos económicos en los que pueda verse involucrado.

³⁴ SÁNCHEZ Flores, op. cit., pág. 583.

Por tanto, surge el seguro de responsabilidad civil, cuya principal función radica en proteger el patrimonio del asegurado cuando es causante de un daño (art. 8, LGISMS).

El seguro beneficia al asegurado porque, como se ha visto, las leyes otorgan derechos a las víctimas (cada vez, por más altas cantidades de dinero) y en caso de que esos derechos no sean satisfechos voluntariamente por el responsable, los perjudicados pueden acudir a los tribunales para obtener el reconocimiento oficial de su reclamación y entonces, por orden judicial, hacerse pagar con bienes del responsable; el seguro, pues, debe ser tomado por todos los que temen ver comprometida su economía por la aplicación de las modernas reglas de responsabilidad.

En un segundo aspecto, el seguro de responsabilidad desempeña una función en interés del dañado, porque la eventual víctima puede tener la certidumbre de encontrarse con un deudor solvente, y que, además, se encuentra regulado en su actividad por el Gobierno Federal, quien vigila y controla a la actividad aseguradora e, inclusive, establece procedimientos expeditos, por medio de la CONDUSEF, para los casos de discordia. El seguro, pues, mejora la posición del perjudicado.

Como he dicho, en este tipo de seguro "el asegurador se obliga a mantener indemne al asegurado por cuanto deba a un tercero en razón de la responsabilidad prevista en el contrato, a consecuencia de un hecho acaecido en

el plazo convenido" (art. 109, Código Civil italiano). Aquí, pues, se trata de un seguro contratado por cuenta y a favor del eventual responsable y no del damnificado, es decir, la víctima no podría invocar que el seguro ha sido contratado por su cuenta o que el mismo configura una estipulación a su favor, pues el asegurado no ha querido sino cubrirse contra las consecuencias de sus actos y no ha tenido la intención de asegurar al tercero.

Así pues el riesgo asegurado, en esta especie de seguro, es la responsabilidad civil, esto es, la obligación que tiene por objeto una prestación de resarcimiento del daño ocasionado al damnificado por un hecho ilícito (a veces lícito) del asegurado.

3.2 Incidencia del seguro en la responsabilidad civil

En sus orígenes, los países estructuraron el seguro de responsabilidad civil sobre el clausulado de las pólizas generales, en el único interés del asegurado responsable. La relación aseguradora estaba así reducida exclusivamente a tener en cuenta al asegurado, prescindiendo por completo del tercero damnificado.

Es así que, en sus primeros tiempos el seguro se mantuvo en la clandestinidad frente al tercero. Buen ejemplo de ello fueron las cláusulas que imponían al asegurado la prohibición de revelar la existencia del seguro y de citar en garantía al asegurador, si bien, por otra parte, éste trató de reservarse el derecho de controlar las relaciones entre el asegurado y el tercero, mediante prohibición de reconocer su responsabilidad, y de transigir por lo que se reserva por su parte la dirección de los procesos.

Sin embargo, luego de grandes esfuerzos se fue abriendo paso a la cuestión vinculada con la función que cumple el seguro de responsabilidad civil frente a los terceros dañados, y mientras en algunos subtipos se operó una transformación por motivos sociales, en otros el legislador se planteó como prioridad el problema de la tutela de la víctima.

Es evidente que en el momento de presentarse un hecho que cause daño a un tercero, el responsable se encuentra obligado a repararlo. Por un lado, dicha reparación puede consistir en el restablecimiento de la situación anterior al daño, es decir, poner las cosas al estado en que se encontraban en el instante anterior a la comisión del evento dañoso; sin embargo, cuando esto no sea posible, la reparación consistirá en el pago de daños y perjuicios (art. 1915, CCF).

De lo expuesto resulta que el responsable, en caso necesario, deberá cubrir una indemnización al afectado; por tanto, el seguro de responsabilidad civil está llamado a proteger el patrimonio del asegurado, cuando es causante de un daño.

De esta suerte, cuando el asegurado se encuentra protegido por un seguro de responsabilidad civil, tiene la certeza de que su patrimonio no se verá disminuido, y el dañado, de que podrá, en su caso, requerir a la empresa aseguradora el pago de los daños causados por su asegurado, pues la LSCS dispone en su artículo 147 que "El seguro contra la responsabilidad atribuye el derecho a la indemnización directamente al tercero dañado, quien se considerará como beneficiario del seguro desde el momento del siniestro".

La práctica del seguro de responsabilidad civil no puede impedir los efectos de la responsabilidad civil, por lo que el asegurador una vez que ha indemnizado el daño tiene la posibilidad de subrogarse hasta la cantidad pagada, en todos los derechos y acciones contra terceros que por causa del daño sufrido corresponda al asegurado (art. 111, LSCS); por el contrario permite realizar su propósito, pues propicia la reparación del daño, pero, en cambio, el seguro no puede cubrir conductas dolosas, sólo las culposas, las no intencionales y el riesgo creado.

3.3 Aspectos generales del seguro de responsabilidad civil

El seguro de responsabilidad civil se opera en subramos tales como:

- a) **Responsabilidad civil de productos:** Donde se cubren los daños causados que después de la entrega de las mercancías producidas, o sea la obligación a cargo del asegurado de pagar las indemnizaciones que deba satisfacer como responsable de los daños y perjuicios que los productos vendidos por él o las obras entregadas hayan causado a los compradores o terceros por defectos de fabricación o instalación, almacenamiento inadecuado, errores de etiquetado o señalización, entrega equívoca de un producto por otro, etc.
- b) **Responsabilidad civil asumida:** Se cubre la responsabilidad civil en que incurriere el asegurado cuando asuma responsabilidades ajenas, por contrato, donde se compromete a sustituir al obligado principal o se solidariza con él.

- c) Responsabilidad civil para la hotelería: Los daños ocasionados a terceros como consecuencia de sus actividades, como:
 - i. Servicios de alimentos,
 - ii. Guardarropa,
 - iii. Equipajes y efectos personales,
 - iv. Dinero y valores.
- d) Responsabilidad civil profesional: Se cubre el pago de la indemnización correspondiente a los daños ocasionados por negligencia o impericia provenientes del ejercicio profesional, en cuyo caso la defensa jurídica del profesionista queda a cargo de la empresa aseguradora.
- e) Responsabilidad civil general: En el seguro de responsabilidad civil fundamentalmente se protege el patrimonio del asegurado cuando es causante de un daño.

El seguro de responsabilidad civil se encuentra regulado en el derecho mexicano por la Ley sobre el Contrato de Seguro, según la cual "... la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato" (art. 1, LSCS); y por lo que se refiere al seguro contra la responsabilidad, "... la empresa se obliga hasta el límite de la suma asegurada a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro" (art.145, LSCS).

Como anteriormente se dijo (Capítulo I), el seguro contra la responsabilidad se encuentra regulado por la LSCS en su Título segundo, capítulo cuarto, siguiendo las reglas generales para un seguro de daños, y no como en países europeos y en algunos latinoamericanos se ha concebido, es decir, como un seguro de fianza o de caución, pese a lo anterior, se observa diversas disposiciones específicas para este tipo de seguro; tal es el caso de lo que señala el artículo 145-Bis:

“Artículo 145 Bis. En el seguro contra la responsabilidad, podrá pactarse que la empresa aseguradora, se responsabilice de las indemnizaciones que el asegurado deba a un tercero por hechos ocurridos durante la vigencia y dentro de los dos años anteriores a la misma, sólo si la reclamación por esos hechos se formula al asegurado o a la empresa durante la vigencia y dentro de los dos años siguientes a su terminación.

Será nulo cualquier convenio que pretenda reducir los plazos a que se refiere el párrafo anterior, pero podrán ampliarse expresamente mediante pacto”.

Resulta significativo lo dispuesto por el artículo citado, ya que para efectos del seguro, es importante establecer cuándo ocurrió el siniestro, que en el caso de la responsabilidad civil, puede presentar dos momentos: el de la primera exposición y el de la primera manifestación.

Por su parte, la legislación mexicana se inclina por la teoría de la reclamación, apoyada, sin duda, en el claro texto del artículo 150 de la LSCS:

“Artículo 150. El aviso sobre la realización del hecho que importe responsabilidad deberá darse tan pronto como se exija la indemnización al asegurado...”.

A lo cual se puede observar lo siguiente:

- a) Aunque el asegurado sea conocedor del daño inferido al tercero, no reporta la obligación de informarlo al asegurador, en tanto no reciba reclamación o demanda derivada de ello.
- b) En tales condiciones, el siniestro no está configurado por la realización del daño, sino por la exigencia del damnificado.

La LSCS estipula en sus artículos 81 y 82, que “Todas las acciones que se deriven de un contrato de seguro prescribirán en dos años, contados desde la fecha del acontecimiento que les dio origen”; pero en el caso de los interesados, dicho plazo comenzará a correr desde el día en que haya conocido del acontecimiento que les dio origen al siniestro, en este supuesto, deberán demostrar que hasta entonces ignoraban dicha realización.

Cabe mencionar que a partir de julio de 2002, se adiciona a la LSCS el artículo 145 Bis, que regula la posibilidad de operar con la cláusula *claims made* en las pólizas

de responsabilidad civil y con ello se da lugar a la limitación temporal de la cobertura, como hace varios años lo hicieron las leyes española y colombiana.

He aquí la nueva postura respecto al nuevo texto del artículo 145-Bis de la LSCS:

1. Es válido el pacto en el sentido de que el asegurador sólo cubrirá el importe de las indemnizaciones derivadas de las responsabilidades en que incurra el asegurado y cubiertas por la póliza de seguro, si el hecho generador de responsabilidad ocurrió durante la vigencia de la póliza o durante los dos años anteriores, y siempre que la reclamación del tercero dañado se formule al asegurado o al propio asegurador durante dicha vigencia o dentro de los dos años siguientes a su vencimiento.
2. Como fácilmente se aprecia, las épocas de ocurrencia (*occurrence*) y de reclamación (*claims made*) desempeñan un papel decisivo en este tipo de seguro.
3. Aquí, por tanto, no surtirá efectos la necesidad de que el daño se cause durante la vigencia de la póliza, como ocurre en los seguros tradicionales, pero, en cambio, tampoco operará el plazo de prescripción de dos años previsto por los artículos 81, 82 y 83, de la LSCS.
4. Por lo que hace a los siniestros de efecto diferido (*long tail*), operará una limitación temporal de cobertura, pues los efectos o manifestaciones del daño aparecen, en estos casos, después del transcurso de dos años desde el vencimiento de la póliza, luego el asegurador ya no estará obligado a efectuar pago alguno.

El texto del artículo 145 Bis de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, vigente a partir de enero de 2002, generó una corriente de inconformidad en el medio asegurador mexicano, por cuanto, aunque aparentemente era la intención del legislador, no se enmarca dentro de la forma que otras legislaciones han adoptado para el seguro de responsabilidad civil, pues representa diversos inconvenientes el mecanismo operativo de la llamada limitación temporal de la cobertura, internacionalmente conocido con la expresión inglesa *claims made*.

Dentro de los inconvenientes que representa el texto legal, es que se determina, como vigencia efectiva de estas pólizas *claims made*, la de cinco años, por cuanto dispone que la aseguradora debe responsabilizarse de las indemnizaciones resultantes de hechos ocurridos durante los dos años previos a la vigencia de la póliza y durante la vigencia misma, que de ordinario es anual, siempre que la reclamación se formule durante tal vigencia o dentro de los dos años siguientes a su terminación. Semejante mecanismo no es admisible conforme a una adecuada práctica del seguro, y por ello en nuestro país no encontró el respaldo de los aseguradores, y tampoco de los reaseguradores de mayor penetración en el mercado mexicano, en razón de que no se ajusta a la operación internacional de esta forma asegurativa, que deja en absoluta libertad al asegurador para convenir con el asegurado, según adecuados criterios de valuación del riesgo, el período retroactivo de cobertura y el posterior de reclamación.

Por supuesto, si bien es posible la operación de coberturas con arreglo al texto legal, las mismas encarecerían considerablemente el costo para el asegurado y el del reaseguro, a tal punto que los tornarían incosteables.

Por otra parte, la modalidad *claims made*, que técnica y jurídicamente operada configura desde hace varios años una práctica generalizada en el mercado internacional, especialmente referida a determinados riesgos en el ramo de responsabilidad civil, invariablemente persigue el mantener, dentro de ciertos límites financieros y temporales, la estabilidad económica de las aseguradoras y de sus reaseguradores, que de otro modo quedarían expuestos a reclamaciones presentadas muchos años después de concluida la vigencia de la póliza o pólizas respectivas, por hechos generados en uno o varios momentos de difícil determinación, tal vez incluso ocurridos antes de la vigencia de tales pólizas, cuando ya, en razón del tiempo transcurrido, tanto los aseguradores como sus reaseguradores habían determinado cancelar las reservas correspondientes.

Sin embargo, los reaseguradores de mayor penetración en el mercado mexicano se han venido negando a otorgar su respaldo respecto de pólizas que lleguen a otorgarse en los términos del comentado precepto legal, y ello ha sido la causa de que el mercado directo se haya abstenido de extender coberturas ajustadas a tal requerimiento.

Capítulo IV

La responsabilidad civil del Estado y de sus servidores públicos

4.1 Antecedentes de la responsabilidad civil del Estado

Como quedó señalado anteriormente, la responsabilidad civil deriva de la existencia de un daño, lo que trae como consecuencia su reparación, que, en principio, consiste a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Pues bien, el Estado al ser considerado como una persona moral que ejerce sus funciones por medio de sus distintos órganos de gobierno, no escapa de la obligación de responder por aquellos daños causados a los particulares con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas.

No obstante lo anterior, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se ha mencionado expresamente la responsabilidad del Estado, pero sí en diversas leyes que posteriormente analizare.

Sin embargo, es importante hacer un repaso de los antecedentes de la responsabilidad del Estado en los diversos países que han servido de ejemplo al legislador mexicano para regular en nuestro país la responsabilidad civil que se estudia.

La evolución de la responsabilidad del Estado encuentra diversas facetas a lo largo de los años; por una parte, según autores como Altamira Gigena y Mayer,³⁵ coinciden en que existen cuatro períodos:

1. Irresponsabilidad del Estado,
2. Responsabilidad del funcionario,
3. Responsabilidad parcial del Estado, y
4. Responsabilidad directa del Estado.

Por su parte, Fábregas del Pilar³⁶ considera que existen tres antecedentes de la responsabilidad del Estado:

1. Irresponsabilidad del Estado,
2. La responsabilidad en que en la actuación negligente de los servicios y que no pueda ser imputable personalmente a los funcionarios, y
3. En la que el fundamento de la responsabilidad de la administración, consiste en la existencia de una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, se sustituye por otro más amplio basado en lo que se denomina riesgo inherente a ellos.

Siguiendo las consideraciones de estos autores, la concepción de la irresponsabilidad del Estado suponía que el Estado mismo no podía ser responsable por los daños y perjuicios que su actividad o sus agentes pudieran causar entre los particulares.

³⁵ Ambos autores citados por CASTRO Estrada, Alvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 2ª edición, Porrúa, México, 2000, pág. 51.

³⁶ Citado por CASTRO Estrada, Alvaro, op. cit., págs. 51-52.

De esta suerte, a lo largo del Imperio Romano no existió ningún tipo de derecho privado en contra del Estado que pudiera dar lugar a reclamarle su responsabilidad o, en su caso, solicitar una indemnización. En efecto, el emperador gozaba de libertad absoluta para realizar los actos que juzgara pertinentes para el Estado.

De igual forma, esta práctica se mantiene en la Edad Media, en manos del monarca, en donde este largo período de irresponsabilidad del Estado es conocido por los ingleses como *the king can do not wrong* (el rey no puede estar equivocado).

Posteriormente, en el Reino Unido se reconoció la responsabilidad de los funcionarios por su falta en el servicio, sin embargo, obligaba al particular a solicitar autorización a la Corona, para poder proceder en contra de ella misma, reconociéndole cierta inmunidad judicial. Al surgir, cada vez más, reclamaciones por parte de los particulares, se hizo necesario designar a un funcionario determinado para que éste fungiera como demandado, aun cuando detrás de él estaría la Corona para sufragar los recursos económicos que tuviera que erogar. A dicho sistema se le conoció como el "acusado nombrado".³⁷ El primer antecedente de la responsabilidad directa del Estado se presenta en este país con la "*Crow Proceedings Act* de 1947, que sometió a la Corona a la misma responsabilidad que si fuera una persona privada con plena edad y capacidad".³⁸

³⁷ GARCÍA de Enterría, Eduardo, op.cit., pág. 325

³⁸ Idem.

4.1.1 El sistema de la responsabilidad civil del Estado en diversos países

4.1.1.1 Alemania

En primer lugar, debe decirse que el sistema alemán adopta en su origen un tipo de responsabilidad de carácter indirecto. Esta situación se deriva de lo primitivamente dispuesto por su Código Civil por actos ilícitos de los funcionarios, pues establecía que cuando el funcionario ocasionara un daño, dolosa o culposamente, tenía la obligación de indemnizarlo, pero en caso de que el daño fuere culposo, el tercero únicamente podía dirigirse contra el responsable si el lesionado no podía obtener indemnización de otra forma.

Posteriormente, a rango Constitucional se establece que cuando el funcionario ocasionara algún daño con motivo de su encargo, la responsabilidad alcanza en principio al Estado o a la corporación a cuyo servicio se hallare el funcionario.

4.1.1.2 Francia

El sistema francés se constituye como uno de los pioneros en conformar una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, hasta mediados del siglo XIX se practicó el principio de irresponsabilidad estatal, con algunas excepciones derivadas expresamente de la ley, como el deber de reparar los daños ocasionados con motivo de una guerra.

Cuando se reconoce la responsabilidad de los funcionarios públicos, superando aquella etapa de irresponsabilidad del Estado, los particulares sólo podían exigir responsabilidad de los funcionarios por la vía civil, es decir, por los tribunales ordinarios,

pero imponiéndose una obligación al particular, la de solicitar autorización previa para proceder en contra del servidor, argumentándose una posible violación de separación de poderes. Como se recordará similar situación ocurría en Inglaterra.

De la autorización administrativa previa para que un particular pudiese estar en condiciones de demandar a un funcionario por los daños que su actividad le causara, nacen los primeros indicios de lo que, posteriormente, se conocerá como instituto de responsabilidad patrimonial del Estado en Francia. El órgano competente para autorizar la demanda en contra de un funcionario público era el Consejo de Estado, para lo cual se requería acreditar la falta personal del agente en la producción del daño.

El sistema francés realiza una exclusión entre la responsabilidad directa del funcionario y la responsabilidad derivada de la falta del servicio de carácter impersonal, en este supuesto, sería el Estado quien debía responder, por lo que la acción de daños y perjuicios se entablaría en contra del propio Estado, pero ante los tribunales administrativos y no civiles.

De lo anterior, se observa claramente la idea de los franceses en distinguir el daño producido por concepto del servicio público, por lo que acepta las deficiencias que puedan presentarse en el ejercicio de la función, y el ocasionado por el servidor público.

4.2 La responsabilidad civil del Estado en el derecho mexicano

4.2.1 Antecedentes

El Estado mexicano ha reconocido la necesidad de reparar los daños causados a los particulares. De esta suerte, se pueden mencionar algunos de los antecedentes que desde los tiempos de la Revolución mexicana surgieron a consecuencia de dicho acontecimiento, pero lejos de considerar una responsabilidad patrimonial del Estado, sólo examina la posibilidad de indemnizar a las víctimas por el daño ocurrido a consecuencia del ejercicio de su función de guerra, por tanto, se basó en un principio de responsabilidad objetiva.

Entre las legislaciones más importantes que se encuentran de la responsabilidad patrimonial del Estado están:

- 1) Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles. Expedida el 23 de febrero de 1822, que reconocía la obligación de otorgar una pensión a los deudos de quienes habían muerto por una causa pública.
- 2) Ley de Reclamaciones, expedida en 1855. Reconoció las deudas contraídas por los caudillos de la Revolución de Ayutla, indemnizando a las víctimas de las acciones bélicas acaecidas.
- 3) Ley de Reclamaciones de 1917, que establecía la responsabilidad del Estado por los daños sufridos a las personas o sus propiedades como consecuencia de los movimientos revolucionarios entre 1910 y 1917. Dicha ley fue

reformada en el año de 1919, con el fin de incorporar los daños causados por muerte y lesiones.

- 4) Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936, aún vigente, con sus múltiples reformas, regula la expropiación que por causa de utilidad pública hará el Estado de las propiedades de los particulares mediante una indemnización.
- 5) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada en el DOF del 21 de febrero de 1940.
- 6) Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1941. Actualmente abrogada, representa uno de los antecedentes más importantes de la responsabilidad patrimonial del Estado.
- 7) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, DOF del 31 de diciembre de 1976. Reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado en su artículo 2º, el cual dispone que el gasto público comprende las erogaciones que, por causa de responsabilidad patrimonial, erogue el Estado. No obstante, era la hacienda pública quien estaba en posibilidad de reclamar los daños y perjuicios que sufriera por actos u omisiones de sus funcionarios, en ningún caso está acción podían ejercerla los particulares.
- 8) Ley Aduanera, DOF 27 de diciembre de 1991. Regula la responsabilidad del Fisco Federal, con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales. De esta ley sobresale el artículo 28, que dispone la

responsabilidad directa del fisco pero considera que el personal aduanero será responsable ante el fisco federal.

- 9) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994. Establece el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal, a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

La responsabilidad del Estado en México, ha sido regulada en materia civil, en principio, por el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal en su artículo 1928; Código Penal de 1931 en su artículo 32, fracción VI; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por supuesto, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV.

El derecho mexicano, siguiendo la evolución que ha tenido la responsabilidad civil en diversos países, ha contemplado en la legislación civil la responsabilidad en diferentes etapas.

La primera de ellas se encuentra en el Código Civil de 1932, que regula la responsabilidad civil por actos ilícitos, estableciendo disposiciones en relación con la responsabilidad por hechos propios, por personas bajo cuidado de otra, por cosas de que se es poseedor, y en su artículo 1928, la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, para comprender el alcance jurídico de la responsabilidad del Estado, es necesario analizar paralelamente los artículos 1910 y 1928 del Código Civil de 1932, que a la letra disponían:

“Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia inexcusable de la víctima”.

“Artículo 1928. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

Como podrá observarse, la responsabilidad que tenía el Estado, hasta este momento, era únicamente subsidiaria en tanto que respondía sólo en el caso de que el funcionario responsable no tuviera los recursos suficientes para reparar el daño causado.

De igual forma el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal de 1931, disponía la misma subsidiariedad del Estado en la reparación del daño ocasionado por sus servidores públicos, de la siguiente forma:

“Artículo 32. Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

...

VI. El Estado, subsidiariamente, por sus funcionarios y empleados”.

Desde luego, la subsidiariedad del Estado para reparar los daños causados por sus servidores públicos, representa un enorme problema, pues para que el particular pueda solicitar la intervención del Estado, es necesario que se demuestre la insolvencia del responsable; de esta suerte, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado con el siguiente criterio:

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta *responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado*", es por demás claro que *la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado*; de donde si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, *sin acreditar la insolvencia de este último, no se puede condenar al Estado, pues su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.*

Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: II.2o.C.65 C, Página: 722

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 34/97. H. Ayuntamiento de Nicolás Romero, Estado de México. 2 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Agustín Archundia Ortiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII-Marzo, tesis II.2o.178 C, página 366, tesis de rubro: "ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS".

4.2.2 Actualidad de la responsabilidad del Estado en México

A partir de la reforma de 1994 al Código Civil, la responsabilidad del Estado se observa en el artículo 1927, subrayándose, ahora, una responsabilidad del Estado por los actos de sus servidores públicos, subsidiaria y solidaria, atendiendo a la naturaleza de los actos realizados, como podrá observarse en el ya citado artículo 1927.

De la cual se identifican importantes modificaciones y adiciones al precepto, pues hace mención ya a servidores públicos y no a funcionarios, con lo que se hace congruente la terminología entre el artículo 108 Constitucional y su ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la legislación civil.

Por otra parte, se habla de daños y perjuicios, que el anterior código no consideraba. Nuestra legislación civil define en su artículo 2108 el daño como "...la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación", y el artículo 2109 dispone que "Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Sin embargo, la nota más importante radica en la adición de la responsabilidad solidaria del Estado frente a los actos ilícitos dolosos de sus servidores, en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad consiste en que el particular podrá solicitar, indistintamente al servidor público o al propio Estado, la reparación del daño causado con motivo de un acto ilícito doloso.

Como puede observarse, esta reforma, aunque intenta dar la posibilidad al particular de acudir directamente al Estado para que éste responda por sus servidores, limita su actuación al caso de los actos dolosos, por lo que es preciso demostrar el dolo por parte del servidor público, así como el nexo causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado.

En este mismo sentido se reforma el Código Penal en su artículo 32:

“Artículo 32. Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

...

VI. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueren culposos”.

Aunado a las reformas que en materia civil se dan en enero de 1994, el 16 de julio de 2002, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, por el cual se abroga el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Por lo que puede observarse una evolución en materia de responsabilidad del Estado, que en principio fue únicamente subsidiaria, y posteriormente se reconoce su responsabilidad solidaria.

4.3 Responsabilidad de los servidores públicos

El desempeño del Estado recae en las personas físicas que llevan a cabo las actividades que a cada entidad pública le están encomendadas, sin embargo, en el cumplimiento de dichas actividades los empleados públicos son susceptibles de cometer errores, tal vez ocasionados por su impericia en el ejercicio de sus funciones, por los cuales se originan daños y perjuicios a los particulares, o bien, al propio Estado. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 108, lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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 o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución mexicana ha evolucionando, conforme se analizó, de acuerdo a las necesidades requeridas en cada momento; sin embargo, vale la pena hacer un breve repaso al respecto.

En el México independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades que recogía y rebasaba al juicio de residencia, regulado durante la época colonial, cuya finalidad era radicar o arraigar a un funcionario público que hubiera terminado su encargo, mientras el juez no resolviera las quejas en contra de su desempeño.

La preocupación de la sociedad mexicana por reglamentar la responsabilidad de los funcionarios públicos lleva al constituyente de 1916-1917 a plasmar en el Título cuarto de la Carta magna “las responsabilidades de los funcionarios públicos”; posteriormente,

como antes quedó señalado, en 1940 se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y Altos Funcionarios de los Estados.

Al paso de los años, el 28 de diciembre de 1982, se reforma la Constitución en su Título cuarto; tal reforma da lugar al actual sistema de responsabilidad de los servidores públicos en sus artículos 108 a 114.

De lo anterior se observa que en México, a nivel Constitucional, se contienen las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter civil, administrativo, político y penal. Manuel Gonzalez Oropeza, menciona que "... la responsabilidad civil del servidor público, se manifiesta en una reparación pecuniaria... La responsabilidad penal aplicable sólo después de una declaración de procedencia por la Cámara de Senadores, si se trata del presidente de la República, o por la de Diputados según sea en contra de algunos de los demás servidores... La responsabilidad administrativa para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública... La responsabilidad política, objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho... ".³⁹

³⁹ GONZALEZ Oropeza, Manuel, voz juicio político, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa. Letras de la I a la O. México, 1999, pág. 1867.

Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es reglamentaria del Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ella se regula el procedimiento a seguir en materia de responsabilidad administrativa, penal y política de los servidores públicos.

No obstante, en el presente año, dicha ley fue sustituida por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que rige en materia federal, mientras que la anterior seguirá en vigor para los servidores públicos del Distrito Federal.

4.3.1 Tipos de responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos

4.3.1.1 Responsabilidad civil

“La responsabilidad civil del servidor público no se restringe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley”.⁴⁰

La responsabilidad civil tiene como fundamento los artículos 1910 y 1927 del Código Civil Federal, citados anteriormente; este tipo de responsabilidad no requiere la existencia de la declaración de procedencia (art. 111, octavo párrafo, Constitucional).

⁴⁰ ORTIZ Soltero, Sergio Monserrat, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, Porrúa, México, 1999, pág. 254.

4.3.1.2 Responsabilidad penal

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

El Nuevo Código Penal para el Distrito Federal dedica su Título décimo octavo a los "delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos", dentro de los cuales se encuentran: el ejercicio indebido y abandono de servicio público, abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, negación del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y usurpación de funciones públicas.

De igual forma, el Título décimo noveno se refiere a los "delitos contra el servicio público cometidos por particulares" y el Título Vigésimo tipifica y sanciona los "delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos".

4.3.1.2.1 Declaración de Procedencia

La declaración de procedencia es el término que sustituye al de declaración de desafuero, y que constituye el procedimiento a que se encuentran sujetas determinadas personas que desempeñan actividades dentro de la administración pública, para estar en posibilidad de proceder en su contra al haber cometido algún acto ilícito, por lo que son sujetos a juicios especiales en razón de que gozan de fuero constitucional.

José Luis Soberanes Fernández, señala que "fuero Constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por 'Declaración de procedencia', aunque la institución subsiste".⁴¹

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Resulta ser muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan.

Actualmente "la declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurran en delitos federales. La declaración de procedencia se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el período de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de

⁴¹ SOBERANES Fernández, José Luis, voz fuero constitucional, Diccionarios jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 1485.

acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando".⁴²

Se requerirá declaración de procedencia para proceder penalmente contra:

- a) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Secretario de Despacho;
- d) Jefes de Departamento Administrativo;
- e) Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- f) Procurador General de la República;
- g) Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- h) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- i) Consejeros de la Judicatura Federal;
- j) Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral;
- k) Consejero Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (art. 111, primer párrafo, parte inicial).

⁴² *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Volumen I. Tomo I. Serie II. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Primera Edición. México, 1997. pág.319

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sometida en los términos de la legislación penal (art. 109, fracción II, párrafo primero, Constitucional).

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el enjuiciado (art. 111, primer párrafo, parte final).

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior (art. 111, segundo párrafo).

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley (art. 111, tercer párrafo).

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años (art. 111, segundo párrafo, Constitucional).

El Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 46, dispone:

"Artículo 46. Están obligados a reparar el daño:

...IV. El Gobierno del Distrito Federal responderá solidariamente por los delitos que cometa sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de sus funciones.

Queda a salvo el derecho del Gobierno del Distrito Federal para ejercitar las acciones correspondientes contra el servidor público responsable”.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108, párrafo segundo, Constitucional).

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, Constitucional. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable (art. 111, párrafo IV).

4.3.1.3 Responsabilidad administrativa

“La responsabilidad administrativa es aquella en la (sic) incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.⁴³

Lo expuesto por Ortiz Soltero ahora resulta extemporáneo, ya que dicha Ley ha tenido diversas reformas que derogaron precisamente el artículo citado; aunado a lo anterior, el 13 de marzo de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una nueva Ley

⁴³ ORTIZ Soltero, op.cit., pág. 112.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que aboga, para la Federación el contenido de la anterior, y queda en vigor únicamente para los servidores públicos del Distrito Federal.

Para identificar a los sujetos de la responsabilidad administrativa, es necesario observar el texto del ya citado artículo 108 en su primer párrafo, el cual reputa como servidores públicos a:

- a) Los representantes de elección popular.
- b) Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- c) Los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.
- d) Los servidores del Instituto Federal Electoral.
- e) Los Gobernadores de los Estados.
- f) Los Diputados a las Legislaturas Locales.
- g) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 108 cuarto párrafo).
- h) Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Todos ellos responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (art. 110, primer párrafo Constitucional).

Se aplicarán como sanciones administrativas a los servidores públicos de acuerdo a la Constitución, además de las señaladas en las demás disposiciones legales:

suspensión, destitución, inhabilitación y multa; a consecuencia de los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (art. 109, párrafo tercero).

“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años” (art. 114, párrafo tercero Constitucional).

4.3.1.4 Responsabilidad política

El juicio político tiene como antecedentes remotos al *Impeachment* inglés, y como antecedente inmediato al *Impeachment* estadounidense.⁴⁴

Es un juicio propio de los regímenes presidencialistas. Raúl F. Cárdenas comenta sobre el particular que en los países de América, de régimen presidencialista, se han seguido los lineamientos de la Constitución Americana, pero en términos parecidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El juicio político es un término utilizado para designar el procedimiento que tiene como finalidad estar en posibilidad de fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un

⁴⁴ CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Porrúa. México, 1982. pág. 324-325.

órgano político, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

La justicia política es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas.

Para Hamilton, el juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.⁴⁵

Autores como Eduardo Ruiz argumentan que no se debe denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario.⁴⁶

En México, antes de la reforma Constitucional de 1982, el juicio político se construía sobre los entonces denominados "delitos oficiales". Ahora se habla de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 109, fracción I, Constitucional). El juicio político no procede contra el presidente de la República. Lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la

⁴⁵ Citado por Manuel González Oropeza en la voz juicio político, op.cit., pág. 1868.

⁴⁶ Idem

responsabilidad política del presidente, pues al excluirlo del juicio político se le reconoce únicamente la responsabilidad penal y sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores.

El artículo 111 Constitucional señala quienes son sujetos a juicio político:

- a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Secretarios de Despacho;
- d) Jefes de Departamento Administrativo;
- e) Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- f) Procurador General de la República;
- g) Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- h) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- i) Directores Generales o sus equivalentes;
- j) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- k) Consejeros de la Judicatura Federal;
- l) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- m) Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- n) Magistrados del Tribunal Electoral;
- o) Gobernadores de los Estados;
- p) Diputados Locales;
- q) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia;

- r) Miembros de los Consejos de las Judicaturas, en su caso.

Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De acuerdo con la LFRSP, el juicio político procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tales como:

- a) Ataque a instituciones democráticas,
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal,
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales,
- d) Ataque a la libertad de sufragio,
- e) Usurpación de atribuciones,
- f) Violación a la Constitución federal o leyes federal cuando causen perjuicio a la federación o a cualquier Estado,
- g) Omisiones de carácter grave a las leyes,
- h) Violación a los programas, planes y presupuestos de la Administración pública federal o del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. (art. 109, fracc. III).

Las sanciones al servidor público, de dictarse en el juicio político resolución condenatoria, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación

para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público desde uno hasta veinte años (art. 110, Constitucional; art. 8, LFRSP).

Cualquier ciudadano podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público, la cual deberá ser apoyada con pruebas documentales suficientes para poder establecer la existencia de una infracción.

“La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, ...después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. (art. 110, sexto párrafo).

La Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, y en conocimiento de la averiguación, aplicará la sanción correspondiente, con audiencia del acusado (art. 110, quinto párrafo).

“Las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras son inatacables” (art. 110, sexto párrafo).

“El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento” (art. 114, primer párrafo).

4.3.2 Regulación de la responsabilidad de los servidores públicos

4.3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Desde la Constitución Política de 1917, se regula en su Título IV, "de las responsabilidades de los funcionarios públicos", la responsabilidad de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y el Procurador General de la República, por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones (art. 108, CPEUM de 1917).

A su vez, el artículo 113 establecía que la responsabilidad por faltas u omisiones, sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo, y hasta un año después.

Una de las reformas importantes que sufre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad de los servidores, es en el año de 1982, cuando se amplía el alcance del artículo 108 para establecer quiénes son servidores públicos, mientras que fija el artículo 113 las bases de una futura ley reglamentaria que establecerá las obligaciones y sanciones de los servidores públicos por actos u omisiones en el desempeño de su encargo.

Sin embargo, en el año 2002, se emite un Decreto por el cual se añade un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional, que en virtud de su importancia, se analizará más adelante.

4.3.2.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, y después de múltiples reformas, establece, principalmente, el procedimiento que se llevará ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia a que están sujetos los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, así como aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

4.3.2.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, ha dispuesto la responsabilidad de sus funcionarios de la siguiente manera:

“Artículo 15. Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Artículo 17. Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

... IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Por otra parte como se ha mencionado anteriormente, tanto en el Código Civil Federal como en del Distrito Federal y en algunas entidades federativas se regula expresamente la responsabilidad de los servidores públicos en el artículo 1927 antes transcrito.

De igual forma se dispone en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal la responsabilidad de los servidores públicos:

“Artículo 46. Están obligados a reparar el daño:

IV. El Gobierno del Distrito Federal responderá solidariamente por los delitos que cometan sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de sus funciones”.

Capítulo V

El seguro de la responsabilidad civil del Estado y sus servidores públicos

5.1 Antecedentes del aseguramiento del Estado

A lo largo del estudio de la responsabilidad civil del Estado y de sus servidores públicos, he abordado aspectos generales que dan una idea de lo que representa la responsabilidad civil general en nuestro país, su regulación, así como su régimen en cuanto a la responsabilidad del Estado.

Pues bien, ahora es importante abundar respecto a la posición que se ha tomado en diversos países en el aseguramiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y de responsabilidad civil de sus servidores públicos.

Así tenemos que en Francia, "... el seguro de responsabilidad civil está muy extendido entre los Ayuntamientos y algo menos en las Regiones y Departamentos, mientras que el Estado no lo practica o sólo en casos excepcionales. Por lo que respecta a la responsabilidad del Estado, se aplica la regla de que 'el estado es su propio asegurador'" ⁴⁷.

Aquí la contratación de los seguros de responsabilidad civil de la administración pública se encuentra sometida a un procedimiento de selección pública, por lo que su contratación depende de un procedimiento de adjudicación.

⁴⁷ HUERGO Lora, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 36.

Por otra parte, se sabe que además de las pólizas de responsabilidad administrativa, existen otras de responsabilidad civil para los funcionarios, que cubren su responsabilidad frente a terceros y frente a la acción de regreso que tiene el Estado; esta cobertura deberá ser pagada exclusivamente por los interesados y no por la Administración.

En Italia, contrario a lo que sucede en Francia y Alemania, la administración generalmente contrata los seguros de responsabilidad civil de sus servidores, como prestación para éstos, con lo que se pierde la naturaleza de las posibles sanciones económicas que por su responsabilidad se hubieran imputado a los funcionarios. “Esta función de la responsabilidad, que va más allá del mero resarcimiento patrimonial de los daños sufridos por la Administración, desaparece si el funcionario está cubierto por un seguro, y mucho más si ese seguro ha sido pagado por la propia Administración”.⁴⁸

En Alemania, aunque es común el seguro de responsabilidad civil de la Administración, es una práctica no muy frecuente, pues aquí es preferible la figura del autoseguro.

“Se distinguen los contratos de seguro estipulados por las Administraciones para cubrirse de las reclamaciones de responsabilidad presentadas por terceros perjudicados, y los contratos celebrados por los funcionarios para ponerse a cubierto de la acción de regreso que puede dirigir contra ellos la Administración en caso de dolo o culpa grave. En Alemania estos contratos son celebrados, en su caso, por los propios

⁴⁸ HUERGO Lora, Alejandro, *op. cit.*, págs. 45-46.

funcionarios, individual o colectivamente, pero no por las Administraciones por cuenta de ellos”.⁴⁹

Por otra parte, es preciso señalar que desde el comienzo de este análisis se ha hablado de responsabilidad civil del Estado, a diferencia de la mención que, en nuestro país, se hace tanto en la reforma constitucional como en la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, donde se habla de responsabilidad patrimonial del Estado.

Sin embargo, los términos de responsabilidad civil y responsabilidad del Estado no representan oposición alguna, ya que una de las notas características de la responsabilidad patrimonial del Estado recae en el hecho de que la responsabilidad patrimonial es similar a la responsabilidad civil extracontractual, que como ya se dijo, tiene su origen en la realización de un acto ilícito por una persona contra otra, o bien en el resultado de la gestión de negocios o en las consecuencias de un riesgo creado.

Sin embargo, a lo largo de este capítulo se irán desvirtuando aquellas posturas que pretenden encontrar alguna oposición entre responsabilidad civil y responsabilidad patrimonial, para efectos de su aseguramiento.

⁴⁹ HUERGO Lora, Alejandro, *op. cit.*, pág. 36.

5.2 Seguro de responsabilidad civil del Estado en México

En México, hasta el momento, no se ha tenido oportunidad de estudiar a fondo este aspecto, como en otros países, pues aún es muy reciente la reforma constitucional que da paso a la creación de este tipo de seguros. Cabe señalar que las notas periodísticas tienen un importante papel en la difusión de la contratación de seguros por parte de la Administración Pública; por tanto se cita, una de las notas relevantes:

“El gobierno, obligado a pagar daños a civiles. Las dependencias requerirán contratar seguros para cubrir deudas con particulares. Cuando entre en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que aprobó el Senado en protección de los ciudadanos, será necesaria una partida presupuestal específica y contratar seguros que cubran daños a particulares, Por primera vez las personas podrán reclamar reparaciones de daños, por actos imputables a los poderes federales, así como a los órganos autónomos del Estado, como son el IFE y la CNDH.

Las dependencias o entidades que tengan un "alto potencial lesivo", y que hasta ahora se negaban a reconocer responsabilidades ante civiles, deberán comprar seguros, a fin de garantizar los pagos a particulares...

El periodo de un año para la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado representa el margen para que se presupuesten recursos para el pago de indemnizaciones a particulares”.⁵⁰

⁵⁰ Periódico *El Universal*, México, 15 de noviembre de 2002, pág. 14.

La reforma al artículo 113 constitucional representa un verdadero avance en cuanto a los trámites burocráticos que cualquier particular deberá seguir para solicitar del Estado el pago de una indemnización a que tiene derecho como consecuencia de los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular desarrollada por sus servidores públicos.

Se ha mencionado, insistentemente, el carácter directo y objetivo de la responsabilidad del Estado. La preocupación de estos supuestos redunda en el hecho de que finalmente, al reconocer que el Estado causa daños con motivo de una actividad administrativa irregular, si bien, en principio, genera una responsabilidad directa, ésta, al final, recaerá sobre el erario público, al contemplarse partidas específicas para la erogación de las indemnizaciones realizadas por el propio Estado; por tanto, se afectaría económicamente a todos los contribuyentes y, en última instancia al mismo reclamante, pues el patrimonio del Estado se integra con las contribuciones de todos.

Por otra parte, habrá de tomarse en cuenta, desde ahora, que el hecho de que el Estado responda directamente de los actos de sus servidores públicos, no quiere decir, que el servidor público responsable se libere de resarcir al Estado las erogaciones realizadas por este concepto.

En principio, se deberá tomar en cuenta que la responsabilidad patrimonial a la que alude la reforma constitucional, no encuentra ninguna incompatibilidad con la legislación aplicable a los contratos de seguro, que en este caso es la Ley sobre el Contrato de Seguro, pues en su primer artículo se establece:

“Artículo 1. Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato”.

Por otra parte, en su capítulo dedicado a seguro de daños, dispone:

“Artículo 85. Todo interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro, podrá ser objeto de contrato de seguro contra los daños”.

Aunque la propia ley establece claramente los tipos de seguros que se pueden abordar, y entre ellos no se encuentra el seguro de responsabilidad patrimonial del Estado, como se puede observar en los artículos 7, fracción III, inciso a), y 8, fracción VI, de la LGISMS, sí podría contratarse el seguro atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley para el seguro contra responsabilidad que es el más semejante a la responsabilidad patrimonial de Estado; “en el seguro contra la responsabilidad, la empresa se obliga hasta el límite de la suma asegurada a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro” (art. 145, LSCS). De la anterior transcripción se observa que perfectamente se puede cubrir la responsabilidad patrimonial de Estado con un seguro de responsabilidad civil, por concepto de indemnización debida a los particulares por la actividad administrativa irregular de sus servidores públicos.

Aún más, "el seguro contra la responsabilidad atribuye el derecho a la indemnización directamente al tercero dañado, quien se considera como beneficiario del seguro desde el momento del siniestro". Además la propia LSCS, dispone que si el tercero ha sido indemnizado por el asegurado en todo o en parte, la empresa aseguradora deberá rembolsar al asegurado proporcionalmente (art. 149, LSCS).

De lo anterior se desprende que el seguro de responsabilidad patrimonial puede seguir la misma suerte de los seguros de responsabilidad civil, hasta ahora conocidos; sin embargo, deberá hacerse un estudio específico en cuanto a las necesidades primordiales que requiere una cobertura para la responsabilidad patrimonial del Estado.

Es muy común la contratación de seguros de responsabilidad civil por parte de la Administración Pública, sobre todo para los riesgos de daños como incendio, sismos y otros riesgos catastróficos, pues busca proteger los bienes inmuebles propiedad del Estado; pese a lo anterior, ahora enfocare la atención a los requerimientos específicos de la Administración Pública, en cuanto a su responsabilidad directa y objetiva frente a los particulares dañados por los actos a ella imputados.

Por otra parte, las principales características de la responsabilidad patrimonial del Estado no suponen en absoluto un cambio radical en la responsabilidad civil que es el objeto de aseguramiento conforme se aplica en general por las empresas aseguradoras. Las notas propias de responsabilidad patrimonial del Estado de conformidad con la reforma constitucional que entrará en vigor el 1 de enero de 2004, son su carácter objetivo y directo. Directo, porque es la Administración pública, como

persona jurídica, quien responde de los daños y perjuicios derivados de actividad administrativa irregular que le sean imputables; objetiva, pues no exige como condición previa que la Administración haya actuado de manera negligente.

Puesto que la responsabilidad directa de las personas jurídicas por los actos de sus órganos y empleados, y la responsabilidad civil extracontractual son figuras conocidas por el Derecho, se aplican, de manera análoga, los conceptos de la responsabilidad civil.

Es sabido que las empresas aseguradoras pueden estar autorizadas para desempeñarse en todos o en algunos de los diferentes ramos de seguros establecidos en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; por tanto, correspondería a aquellas aseguradoras autorizadas para operar el ramo de responsabilidad civil, el manejo de los seguros para la responsabilidad patrimonial del Estado.

En la doctrina española se ha comentado que el traslado del deber indemnizatorio a la aseguradora puede ser contrario al carácter directo de la responsabilidad del Estado. Sin embargo, como ya se dijo, en nuestra legislación este aspecto carece de importancia, pues la LSCS dispone claramente que al verificarse el siniestro el tercero dañado se considerará como beneficiario y le atribuye el derecho a la indemnización directa.

Otro de los aspectos interesantes de abordar es el referente a la defensa jurídica, pues nuestra legislación en materia de seguros establece que los gastos que resulten de los

procedimientos seguidos en contra del asegurado correrán a cargo del asegurador, salvo convenio en contrario (art. 146, LSCS), lo que no representa un supuesto conflicto de intereses, pues puede pactarse que sea la Administración Pública quien asuma su representación y defensa a través de sus propios servicios jurídicos. Sin embargo, deberá darse aviso a la empresa aseguradora de la decisión de no tomar la defensa jurídica que ésta proponga.

Todos estos aspectos dejan ver que el contrato de seguro de responsabilidad patrimonial del Estado es similar al seguro de responsabilidad civil general, y se observa que tiene algunos puntos que pueden tratarse en forma análoga, ya que el contrato de seguro que la Administración Pública requiere es meramente patrimonial, y no precisa que exista una defensa jurídica por parte de la aseguradora, pues para que el particular exija una indemnización, no se precisa que se substancie un procedimiento de responsabilidad, sino que pruebe fehacientemente la procedencia de la indemnización.

Alejandro Huergo Lora considera que "... la clave para hacer compatible el contrato de seguro con la responsabilidad patrimonial de la Administración es entender que el contrato de seguro es, para está, únicamente un contrato de servicios financieros, mediante el cual desplaza a terceros el coste de las indemnizaciones a que resulte condenada..."⁵¹

⁵¹ HUERGO Lora, Alejandro, op. cit., pág. 73.

5.2.1 Seguro de responsabilidad patrimonial del Estado

En este contexto, y al ser por demás reciente reforma constitucional, es de suponerse que las empresas aseguradoras mexicanas no se han abocado al examen de la nueva responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que, desde mi punto de vista, las que estén autorizadas para el manejo de los seguros de responsabilidad civil deberán emitir pólizas de responsabilidad patrimonial de Estado en el siguiente sentido:

Riesgo asegurado. *La empresa aseguradora se obliga a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero, como consecuencia de su responsabilidad patrimonial por la actividad administrativa irregular que le sea imputable.*

Se entiende por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Cobertura.

- *Daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada*
- *Daños personales y morales, directamente relacionados con la conducta reclamada.*

Exclusiones:

- *Fuerza mayor.*
- *Caso fortuito.*
- *Daños y perjuicios que no sean consecuencia directa de la actividad administrativa del Estado.*
- *Aquellos daños y perjuicios derivados de los hechos que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de conocimiento de la ciencia o de la técnica en el momento existente.*
- *Actos realizados con dolo o mala fe.*
- *Actos realizados con anterioridad a la vigencia de la póliza.*

Deducibles:

Daños a personas: *sin deducible.*

Daños a los bienes propiedad de terceras personas: *10% sobre toda y cada reclamación con un mínimo de \$50,000.00 y un máximo de \$100,000.00, en caso de ser menor la indemnización exigida, a los deducibles propuestos, el Estado la pagará.*

5.2.2 Valoración del riesgo

Considero necesario valorar el riesgo de la Administración Pública en forma aislada, es decir, resulta conveniente analizar cada una de las dependencias, para tener una mejor visión de la exposición del riesgo que representa cada entidad. Así, por ejemplo, la

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no implica el mismo riesgo que la Secretaría de Salud, o, en caso extremo, que la Secretaría de Seguridad Pública.

La empresa aseguradora puede medir el riesgo conforme a la experiencia de los casos conocidos de responsabilidad, conforme a las partidas presupuestales otorgadas a cada una de ellas, o valorar el nivel de riesgo que representan las facultades otorgadas por las leyes reglamentarias a cada entidad.

Para dar un ejemplo de los casos más conocidos sobre los cuales la aseguradora podrá medir el riesgo, se pueden citar los siguientes casos reales:

1. El 10 de septiembre pasado, la Procuraduría General de la República solicitó el desafuero de Carlos Romero Deschamps ante la Cámara de Diputados de la cual es miembro, para fincarle responsabilidades al dirigente obrero por la recepción indebida de mil 580 millones de pesos.⁵²

Por igual motivo el senador Ricardo Aldana es demandado por la Procuraduría federal, sin poder instaurar un nuevo procedimiento de desafuero, debido a los múltiples obstáculos jurídicos existentes.

2. Según el periódico *Reforma* el Gobierno Federal mediante una dependencia de la SAGARPA, opera y explota administrativa y económicamente los 27 ingenios azucareros de los que se apropió ilegalmente.

⁵² Miguel A. Granados Chapa, periódico *Reforma*, México, 22 de agosto de 2003.

Cualquier mala decisión, cualquier inversión errónea, cualquier quebranto económico será responsabilidad de los funcionarios que perpetraron y participaron en esa maniobra.⁵³

3. "La Secretaría de la Función Pública descubrió un desvío de 2.4 millones de pesos en el Fondo de Cultura Económica, por lo que dio inicio a una investigación contra José Daniel López Torres, jefe de Departamento Administrativo de la editorial en Guadalajara... En los autos del expediente administrativo de responsabilidades número CI/AU/0001/2003, se le ha señalado como presunto responsable de generar un daño patrimonial al organismo en cuestión por la cantidad de dos millones 286 mil 620 pesos, y un perjuicio de 109 mil 363 pesos ... De acuerdo con la ley, de ser declarado responsable, López Torres puede ser inhabilitado y multado..."⁵⁴
4. "Por primera vez las personas podrán reclamar reparaciones de daños, por actos imputables a los poderes federales, así como a los órganos autónomos de estado, como son el IFE y CNDH. Las dependencias o entidades que tengan un alto potencial lesivo, y que hasta ahora se negaban a reconocer responsabilidades ante civiles, deberán comprar seguros, a fin de garantizar los pagos a particulares".⁵⁵

De los casos antes citados se pueden observar:

⁵³ Manuel J. Jáuregui, periódico *Reforma*, México, 22 de agosto de 2003.

⁵⁴ Víctor Fuentes, periódico *Reforma*, 7 de agosto de 2003.

⁵⁵ Juan Arvizu, periódico *El Universal*, 15 de noviembre de 2002.

- 1 Los diversos actos de administración pública que ocasionan daños patrimoniales a los particulares.
- 2 La necesidad de que el Estado prevea una partida especial para las indemnizaciones que deba a los particulares.

Por lo que cabe advertir que la contratación de seguros de responsabilidad patrimonial, por parte de la Administración Pública, es una buena decisión, como forma de recuperar las sumas que erogue con cargo al erario público.

Anteriormente se hizo mención de la forma en que el asegurador podría valorar el riesgo, atendiendo, además, al presupuesto asignado a cada entidad. Por lo que respecta al ámbito federal, la partida presupuestal, se encuentra en la siguiente posición:

Presidencia de la República	\$1,661,780,000
Gobernación	\$3,990,376,868
Relaciones Exteriores	\$3,444,219,319
Hacienda y Crédito Público	\$21,785,196,894
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$41,782,679,672
Comunicaciones y Transportes	\$23,124,305,335
Economía	\$45,403,508,549
Educación Pública	\$106,355,088,005
Salud	\$20,866,971,465
Trabajo y previsión social	43,150,708,379
Reforma Agraria	\$2,758,759,556
Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$17,404,217,059
Energía	\$17,569,043,293
Desarrollo Social	\$18,977,482,033

Turismo	\$1,458,896,071
Función Pública	\$1,164,407,270
Fuente: www.shcp.sse.gob.mx	

Lo anterior, da una idea de las entidades de la Administración Pública Centralizada que gozan de un mayor presupuesto y, por tanto, un mayor o menor riesgo económico, en medida de que comprometan su gasto.

5.3 Seguro de responsabilidad civil para los servidores públicos de la administración pública

El hecho de que la reforma constitucional disponga una responsabilidad directa y objetiva del Estado por sus actividades administrativas irregulares, no implica que el servidor público responsable se libere del resarcimiento que, por concepto de indemnización, le debe compensar al Estado, una vez que, mediante procedimiento administrativo, se determine su responsabilidad.

Sin embargo, habrá de tomarse en cuenta que no todas las lesiones patrimoniales que se puedan causar a los particulares, necesariamente tienen que provenir de la conducta activa u omisa de los servidores de la Administración Pública, ya que en un número importante las afectaciones lesivas derivan de problemas organizacionales de la propia Administración, que no pueden válidamente y justamente atribuirse a los servidores públicos en forma individual, por este motivo es necesario que la propia Administración en forma directa se responsabilice de los daños causados al particular, tal como lo dispone la reforma Constitucional al artículo 113, ya citada.

No obstante, y para no propiciar la impunidad de estos servidores públicos el proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dedica el capítulo V al derecho que tiene el Estado de repetir en contra del servidor público el pago de la indemnización cubierta, cuando se determine mediante procedimiento disciplinario su responsabilidad.

Por este motivo, la preocupación del servidor público debe, en principio, dirigirse a desempeñar con la debida probidad su encargo, aunque puede resultar en un momento determinado que la actuación del servidor público no sea del todo regular, y por ende, cause una afectación al gobernado, quien en vía directa requerirá al Estado la indemnización correspondiente.

Una vez que se determine la responsabilidad del funcionario por infracción grave, será posible que el Estado exija el monto que se determine de acuerdo con el procedimiento administrativo, al propio servidor público, monto que formará parte de la sanción económica impuesta.

Esta última apreciación intensifica la preocupación del servidor público, pues conoce los alcances económicos que con su actuar puede provocar, de magnitudes económicas, generalmente, superiores a su capacidad personal de hacer frente a las mismas.

Más aún, el simple costo de la defensa jurídica, ante reclamos de terceros o de la misma Administración Pública, puede rebasar la capacidad económica de un servidor público promedio y, en cualquier caso afectar severamente el patrimonio de las personas que ejerzan una función pública.

5.3.1 Posición del asegurador mexicano en los seguros de responsabilidad civil de los servidores públicos.

Actualmente, el asegurador mexicano no se ha preocupado por establecer un seguro especial de responsabilidad civil para los servidores públicos, salvo muy contados casos, tal vez por considerar este tipo de cobertura como una responsabilidad civil general, que se puede aplicar tanto a la Administración Pública como a los particulares.

Sin embargo, en el año 2000 la Aseguradora Hidalgo, S.A., desarrolló un modelo de responsabilidad profesional para servidores públicos, que fue ofrecido al Gobierno Federal, quien lo aceptó técnica y conceptualmente, pero no pudo concretarse por insuficiencias presupuestarias en ese ejercicio fiscal.

Se sabe que desde el inicio del año 2003, una empresa aseguradora mexicana se ha lanzado a la aventura de ofrecer una cobertura especial a servidores públicos, a cuyo efecto ofrece asegurar a los funcionarios que presten sus servicios en la administración pública federal, estatal y municipal, en obvia previsión del inevitablemente próximo texto constitucional.

El texto adoptado por dicha empresa aparece al final, como apéndice de este trabajo.

5.3.2 Valoración del riesgo

De igual forma que para el seguro de responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario, desde mi punto de vista, evaluar el riesgo por dependencias, por entidades federativas o por órganos descentralizados o desconcentrados.

Para ello resulta interesante observar los aspectos que una aseguradora toma en cuenta a fin de cotizar la prima destinada a soportar el seguro de un servidor público. Ante todo, y para realizar dicha cotización la empresa aseguradora requiere allegarse la mayor información sobre las funciones y facultades del funcionario; con esta información podrá determinar a qué entidad gubernativa presta sus servicios, el puesto que ocupa, y, de ser necesario, sus ingresos, para de esta forma estar en aptitud de medir el riesgo que representa su función, cargo o empleo, ante la consideración de que cada dependencia representa un nivel de riesgo diferente.

No obstante, por la naturaleza de la función que implican determinados organismos, es recomendable no incluir a:

- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Procuraduría General de la República.
- Agencia Federal de Investigación.

En razón de su naturaleza especulativa, no se incluye a:

- Instituciones nacionales de crédito y de seguros.

- Organizaciones nacionales auxiliares del crédito.

Una vez que se determina de qué tipo de servidores públicos se trata, se puede fijar el monto de la suma asegurada la cual puede ser, conforme el nivel de mando:

1.- Mandos medios. De jefaturas de departamento a subdirecciones de área			
Suma asegurada	2,500,000.00	5,000,000.00	10,000,000.00

2.- Mandos directivos. De Direcciones de área a jefaturas de unidad			
Suma asegurada	5,000,000.00	10,000,000.00	20,000,000.00

3.- Mandos alta responsabilidad. De oficialía mayor a Secretarios de Estado			
Suma asegurada	10,000,000.00	25,000,000.00	50,000,000.00

Capítulo VI

Las recientes reformas al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya se indicó en el capítulo anterior, el Estado, como persona moral y primer obligado a someterse a derecho, debe responder de sus actividades; sin embargo, no siempre ha sido así y, si bien ahora lo hace en forma subsidiaria en general, y solidaria tratándose de actos dolosos, lo cierto es que el particular se encuentra con una serie de trabas, pues son diversos los trámites para acreditar la culpa del servidor público, así como su insolvencia, además de que el propio particular tiene la carga de demostrar el nexo causal entre la actividad del Estado y la lesión, pues también el grado de complejidad en la prestación del servicio de la administración propicia daños de difícil identificación; al mismo tiempo la falta de recursos para contratar los servicios de un abogado constituye un obstáculo difícil de salvar.

Cosa diferente ocurre si se habla de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, en la que los elementos fundamentales son la actividad irregular de la administración pública que provoque un daño o perjuicio al particular o menoscabo de sus derechos, pues aquí, el elemento fundamental consiste en el daño ocasionado al particular y, como consecuencia, la indemnización requerida por él.

El principio de que no puede haber "daño sin reparación", a menos que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños, así como la incesante evolución de la responsabilidad del Estado en diversos países, son los factores

que dan la pauta para que el legislador mexicano decida plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

La incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestra constitución, representa la base para establecer su obligación de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio y que no tenga la obligación legal de soportarla.

Las reformas que ha tenido nuestra Constitución al respecto, marcan notoriamente las dos etapas por las que ha pasado la responsabilidad del Estado:

- a) Responsabilidad de los funcionarios del Estado,
- b) Responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Como puede apreciarse, a rango constitucional no se ha previsto una responsabilidad subsidiaria o solidaria del Estado por los actos de sus servidores públicos; este aspecto sólo se ha previsto por la legislación secundaria. Tal es el caso del Código Civil Federal, del Código Penal Federal, y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

Por su parte, la responsabilidad subsidiaria implica que el particular únicamente podrá exigir responsabilidad al Estado cuando el patrimonio de los servidores públicos sea insuficiente para cubrir los daños y perjuicios ocasionados, lo que hace necesario que el particular demuestre la insolvencia del responsable.

El aspecto solidario de la responsabilidad del Estado por los actos de sus servidores públicos previsto en el Código Civil Federal, postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para exigir la indemnización correspondiente, cuando se trate de actos dolosos.

Indudablemente, la responsabilidad establecida por la legislación civil no satisface las necesidades de una sociedad cada vez más exigente, ya que la responsabilidad asumida de esta forma por el Estado ha demostrado ser incapaz para resolver adecuadamente los problemas de indemnización solicitados por los particulares.

Los aspectos que imposibilitan el adecuado ejercicio, por parte del particular, de la responsabilidad subsidiaria o solidaria del Estado, resultan de lo siguiente:

- 1 La imposibilidad, en ocasiones, de identificar al servidor público, en virtud de la complejidad que representa la función pública.
- 2 La dificultad que representa a los particulares el acreditar los supuestos de ilicitud o dolo, según se intente que el Estado responda subsidiaria o solidariamente.

En cambio, bajo un régimen de responsabilidad directa, es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente.

Como quedó anotado en el capítulo II, en el año 2002 se emitió un decreto por el cual se añade un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, con el cual se

inicia una nueva etapa en la responsabilidad de Estado, reforma que a la letra dice:

"Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

Dicha reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2004, con la finalidad de que la Federación, las entidades federativas y los municipios expidan las leyes o realicen las modificaciones necesarias, según sea el caso, para incluir en sus respectivos presupuestos una partida y así hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Esta reciente reforma, necesariamente, implica realizar adecuaciones en las leyes secundarias en el ámbito federal y local, de conformidad con los siguientes criterios:

- a) La indemnización procederá después seguir los procedimientos establecidos.
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Por este motivo, nuestros legisladores se han dado a la tarea de proponer las iniciativas correspondientes para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el único

transitorio del decreto publicado el 14 de junio de 2002, en el *Diario Oficial de la Federación*, reza así:

“Único.- El presente decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial...”

En primera instancia, se puede decir que la iniciativa propuesta para emitir en el ámbito federal la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, tiene como principio fundamental fijar las bases, límites y procedimientos que se seguirán, con el fin de indemnizar al particular que así lo solicite.

Así, la iniciativa propuesta consiste, en principio, en hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y no en pagar cualquier daño con cargo a la hacienda pública federal.

La iniciativa establece la responsabilidad patrimonial del Estado por actos y omisiones que de manera irregular cometan los servidores públicos en el desempeño de sus actividades. Los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; por tanto, todo daño, sea de carácter material, personal, incluso, moral, debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales.

Cabe hacer notar que se prevé como excepción para el pago de una indemnización, los casos de fuerza mayor, caso fortuito o cuando el daño sea imputable a un tercero, o bien al propio reclamante.

Por supuesto, el proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contiene los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

Desde el primer capítulo se reconoce la responsabilidad directa del Estado, entendiéndose por ésta que el Estado no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse de manera inmediata la reparación del mismo, lo cual implica la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, si bien se deja a salvo el derecho del Estado de

repetir en contra del servidor público, cuando mediante procedimiento se declare su responsabilidad.

Como puede observarse, para declarar responsable al Estado no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al Estado, como sucede, en el caso de la aún responsabilidad subsidiaria.

Por otra parte, al referirse a la responsabilidad objetiva, el legislador pretende establecer la diferencia que resulta entre ésta y la responsabilidad subjetiva que, como en incisos anteriores se dijo, se basa en la culpa. Con la responsabilidad objetiva establecida con rango constitucional el factor culpa no es indispensable para que el particular, al haber sido dañado por la actividad del Estado, exija la indemnización correspondiente.

La Ley propuesta a las Cámaras define la actividad administrativa irregular del Estado como:

“... aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

Constituye un principio general el de considerar que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos como los particulares, tienen la obligación jurídica de cumplirlos.

Así, por ejemplo, se cita el siguiente criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, respecto de los actos administrativos de las autoridades fiscales:

RESOLUCIONES FISCALES. GOZAN DE LA PRESUNCION DE LEGALIDAD. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales en principio gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación; por lo que, al impugnarse en la vía administrativa, corresponde al particular que se estima afectado, desvirtuar la veracidad y exactitud de las consideraciones en que se sustenta la procedencia de aquellos.

Amparo directo 211/92. Electrómetro, S.A. de C.V., resuelto el 27 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero; Semanario Judicial de la Federación, octava Época, Tomo: XI, Abril de 1993, página: 309, Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

En efecto, el hecho de que eventualmente se presenten actos administrativos irregulares, no debe entenderse como un fenómeno común, sino como una conducta aislada, por lo que, en principio, es factible considerar como válidos los actos de la autoridad administrativa.

Cabe hacer la aclaración de que el "texto constitucional hace referencia a la voz actividad irregular, pero no el sentido de vincularlo con el término actividad ilícita, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. En efecto, cuando se asocia la ilicitud con el daño, sobreviene o se actualiza la denominada

responsabilidad subjetiva, noción que precisamente se ha superado con la reforma constitucional al artículo 113”.⁵⁶

El proyecto de Ley presentado a las Cámaras, sin duda, cubre el objetivo principal de la reforma: dar oportunidad al particular de acudir directamente al Estado, y solicitar la indemnización que corresponda a los daños causados por sus servidores públicos; sin embargo, el aspecto más importante para el desarrollo de este estudio, lo representa la incorporación de la figura del seguro de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, lo que permitiría disminuir la carga en la hacienda pública, toda vez que el monto de la reparación podría cubrirse con la suma asegurada.

Al respecto, el artículo 18 del proyecto que se comenta dispone:

“Artículo 18. Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral o de equidad debida, según sea el caso. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por

⁵⁶ Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado.

concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización”.

La importancia de esta figura destaca al pensar que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos llegan a ocasionar algún daño, ya sea por acción u omisión, el cual, al ampliarse la responsabilidad del Estado, deberá ser indemnizado por éste directamente. Por tanto, al existir un seguro de responsabilidad civil, contratado previamente por la Administración Pública, el monto de la reparación debida podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, y de esta forma, afectar en menor intensidad el gasto público programado para el pago de las indemnizaciones requeridas.

La indemnización que el Estado estará obligado a pagar comprenderá el pago del daño emergente, del lucro cesante o perjuicio, y del daño personal y moral; sin embargo, el monto de la indemnización, necesariamente, deberá corresponder al valor de los daños ocasionados en el momento de su realización, sin dejar de considerar la posible actualización del monto por el simple transcurso del tiempo entre la realización del daño y el momento de su indemnización.

El objeto de regulación del proyecto de la Ley es, precisamente, la responsabilidad patrimonial del Estado y no de los servidores públicos; sin embargo, es innegable su estrecha vinculación, particularmente tratándose del derecho que el Estado tiene para repetir contra los servidores públicos que con su acción u omisión hayan ocasionado daños y perjuicios que, en un régimen de responsabilidad

directa y objetiva del Estado, se imputen a éste por los particulares lesionados patrimonialmente y por la Ley.

Por otra parte, el proyecto de ley prevé que las sumas que se obtengan por concepto de sanciones económicas a los servidores públicos responsables, se integren al presupuesto específico para responsabilidad patrimonial, antes que al erario federal.

Es oportuno señalar que los servidores públicos que hayan resultado responsables por falta grave, como consecuencia de haberseles seguido el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, deben contar con medios de defensa equivalentes a los que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para cualquier sanción administrativa o económica.

Es así, como el periódico Reforma del viernes 15 de noviembre de 2002, se publica la siguiente nota:

“Obligan con ley al Estado a reparar daños a civiles.

El senado de la República aprobó ayer un decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado mediante la cual obliga a la autoridad federal a restaurar el daño, físico o moral, que le haya causado a los particulares bajo cualquier circunstancia.

De acuerdo con la nueva legislación, aprobada por unanimidad por 37 votos, el Estado se debe hacer responsable de los daños que hayan cometido sus servidores públicos a cualquier

ciudadano, por lo que también se le faculta para emitir sanciones contra dichos servidores.

Esta ley se aplicará cuando el Estado o sus agentes hayan realizado una actividad administrativa irregular, la cual es definida por la propia norma como 'aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, toda vez que no existe justificación alguna o fundamento para legitimar el daño que se cause'...

Con el fin de garantizar que lo marcado por la nueva legislación realmente se aplique, ésta incluye un apartado donde dispone que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, debe destinar una partida especial dentro del presupuesto de egresos para cubrir las erogaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, las multas que habrá de pagar por este concepto.

Para ello, las dependencias del Gobierno federal deberán incluir en sus propias propuestas presupuestales un porcentaje para este rubro.

Durante su participación en el debate, previo a la aprobación de la nueva ley, el senador priista Héctor Astudillo conminó a los estados de la República así como a los municipios a adoptar estas disposiciones.

Una de las características de este ordenamiento, según expusieron los senadores es que con ella se reconoce la responsabilidad directa del Estado sin necesidad de que haya tenido que ser determinada en un procedimiento la responsabilidad del servidor público.

Igualmente, se garantiza el pago de la indemnización aún cuando el servidor público que haya cometido el daño sea insolvente económicamente pues el Estado podrá responder directamente por los daños y perjuicios que afecten su esfera jurídica".

6.2 Necesaria reforma a las leyes secundarias en materia de responsabilidad patrimonial

6.2.1 Ámbito federal

A lo largo de este capítulo se ha señalado la importancia de la reforma constitucional en materia de responsabilidad directa y objetiva del Estado, así como la iniciativa de la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113, que de ser aprobada por el legislativo, entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2004, conjuntamente con la reforma constitucional, lo que trae como consecuencia la necesidad de que, tanto la federación como las entidades federativas y municipios, modifiquen aquellas disposiciones jurídicas que contravengan la naturaleza del nuevo artículo 113 constitucional o, en su caso, creen leyes para su correcta aplicación.

Por este motivo, los legisladores federales han propuesto a las Cámaras las iniciativas correspondientes para reformar el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que a continuación se enuncian para una mejor apreciación de la responsabilidad directa y objetiva del Estado.

Por su parte, como quedó abordado en el capítulo anterior, el CCF, en su artículo 1927, dispone la responsabilidad del Estado subsidiaria y solidaria frente a los

particulares por los actos de sus servidores públicos, por lo que es evidente la necesaria reforma del citado artículo; sin embargo, en la iniciativa propuesta de la Ley Federal del Responsabilidad Patrimonial del Estado, se plantea derogar dicho artículo, así como los artículos 33 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues éstos se refieren a la posibilidad que tiene el particular de acudir, previo procedimiento administrativo, en el que se haya determinado la responsabilidad del servidor público, ante la dependencia a la cual se encuentre adscrito, para solicitar se reconozca la indemnización por los daños ocasionados, sin necesidad de comparecer ante la autoridad a iniciar un procedimiento.

6.2.2 Ámbito local

Sólo a manera de ejemplo, cabe señalar que en el Distrito Federal las reformas propuestas para regular la responsabilidad patrimonial del Estado, siguen el camino de los proyectos que en el ámbito federal se han comentado.

Así, en lo que se refiere al Código Civil, se plantea la necesidad de modificar el artículo 1927.

En cuanto al Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, se propone reformar el artículo 46, para establecer la responsabilidad directa del Gobierno del Distrito Federal, así como para facultarlo para repetir en contra del servidor público responsable.

Al igual que en la Federación, en el Distrito Federal se ha sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, la cual, en esencia, sigue la misma línea que la propuesta a nivel federal, para establecer la responsabilidad directa y objetiva del Estado; exceptúa el caso fortuito y fuerza mayor como obligación de indemnización; deja a la Secretaría de Finanzas proponer el monto de la partida que deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial; admite la posibilidad de que el Estado repita en contra de los servidores públicos, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el pago de la indemnización cubierta a los particulares; pero sobre todo, permite celebrar un contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, en los mismo términos que en el ámbito federal.

Conclusiones

Primera. El seguro surge de la necesidad de protegerse frente a los daños derivados de la realización de un riesgo, y se apoya en la mutualidad, basada en la asociación de numerosas personas expuestas a soportar las pérdidas ocasionadas por la realización de la eventualidad prevista por ellos.

Segunda. El seguro se ha clasificado en dos grandes categorías: a) seguro de daños, y b) seguro de personas.

El seguro de responsabilidad se ubica en el seguro de daños; sin embargo, es importante hacer notar que la doctrina apunta una subdivisión para este seguro de daños, la cual resulta afortunada al observar la naturaleza de la reparación a la que se obliga quien ha causado un daño. Dicha subdivisión es: a) seguro de cosas, y b) seguro de responsabilidad civil.

Tercera. La responsabilidad civil plantea la obligación de reparar de un daño, ya sea con el restablecimiento de la situación anterior al siniestro, o bien con el pago de daños y perjuicios.

La existencia y contratación de un seguro de daños garantiza al asegurado resarcirle los daños sufridos derivados de la eventualidad prevista en el contrato y, por su parte, el seguro de responsabilidad civil protege el patrimonio del asegurado al responder por los daños que éste ocasione a terceros.

Cuarta. La responsabilidad civil es la obligación de reparar el daño causado por un acto propio, por un hecho de terceros o por riesgo creado. Como es sabido la

obligación se define, según el clásico concepto romano, como el vínculo jurídico por el cual quedamos comprometidos necesariamente a cumplir de acuerdo con el derecho de nuestra ciudad.

Quinta. Conforme a la cláusula *claims made*, el seguro de responsabilidad civil permite cubrir las indemnizaciones derivadas de responsabilidades en que incurra el asegurado realizadas dentro de la vigencia de la póliza o durante dos años anteriores y reclamados dentro de dicha vigencia o dentro de los dos años posteriores a su vencimiento.

Sexta. El Estado es responsable de los daños causados a los particulares con motivo del ejercicio de sus funciones por conducto de sus servidores públicos; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dispone expresamente su responsabilidad, la cual se encuentra prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal. No obstante, el 1 de enero de 2004, entrará en vigor la reforma constitucional al artículo 113, para dejar establecida la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Séptima. Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, pueden incurrir en responsabilidad de tipo civil, penal, administrativa y política; por tanto, de acuerdo con la naturaleza de los actos cometidos, exista dolo o no, de conformidad con el artículo 1927 del Código Civil Federal, el Estado reporta la obligación de responder solidaria o subsidiariamente por sus servidores públicos frente a los particulares. Sin embargo, para que ello ocurra, el particular deberá

demostrar el dolo del servidor público o, en caso de actos culposos, su insolvencia, así como el nexo causal entre el daño y la conducta del agente.

Octava. La reforma al artículo 113 Constitucional, que entrará en vigor en el 1 de enero de 2004, obliga a reglamentar el procedimiento que se llevará a cabo para que el particular, que ha sufrido un daño con motivo de la actividad irregular del Estado, acuda a exigir su derecho a una indemnización directa del Estado.

Novena. Al determinarse la responsabilidad de los servidores públicos y, por tanto, exigirse el pago de los daños y perjuicios ocasionados, determinados en cantidad líquida, el servidor público estará obligado a responder por la indemnización, cuyo importe puede exceder su capacidad patrimonial.

Para conjurar tal peligro, se plantea como necesaria la contratación de un seguro de responsabilidad civil por parte de los servidores públicos con la finalidad de proteger el patrimonio de los mismos, así como el erario público en beneficio además de los terceros dañados.

Décima. Aunque la Constitución prevea la responsabilidad objetiva y directa del Estado, el proyecto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado excluye la responsabilidad por caso fortuito y fuerza mayor, así como por causa imputable al particular.

Decimoprimera. La responsabilidad civil del Estado no se opone a la concepción de la responsabilidad patrimonial, pues ésta se identifica con la responsabilidad civil extracontractual.

Decimosegunda. Los principios de legalidad e igualdad ante la ley reclaman la eliminación del injustificado privilegio a favor del Estado mexicano de no responder de daños a terceros en la misma forma establecida para toda persona que tiene bajo su dependencia a empleados y trabajadores, pues con ello se vulneran los principios jurídicos de culpa *in eligendum* y de culpa *in vigilandum*.

Seguro de responsabilidad civil legal y de gastos de defensa para los Servidores Públicos bajo empleo, cargo o comisión de la

Administración Pública Federal Centralizada.

Mandos medios, directivos y de alta responsabilidad.

Actividades y seguro dentro de la República mexicana y conforme al Derecho mexicano.

En acatamiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, se inserta textualmente el artículo 25 de la misma Ley:

“Artículo 25. Si el contenido de la póliza o sus modificaciones no concordaren con la oferta, el asegurado podrá pedir la rectificación correspondiente dentro de los treinta días que sigan al día en que reciba la póliza. Transcurrido este plazo se considerarán aceptadas las estipulaciones de la póliza o de sus modificaciones.”

Índice

Capítulo I	128
Definición y delimitaciones de este seguro de responsabilidad	128
Cláusula 1ª que define la materia del seguro en esta primera cláusula.	128
a) Función de indemnizar a otros y de defensa jurídica del Asegurado.	128
b) Base de indemnización.	128
c) Función de defensa jurídica del Asegurado.	131
Cláusula 2ª que delimita el seguro.	132
a) En el tiempo.	132
b) En el espacio.	132
c) En el límite de indemnización.....	132
Cláusula 3ª pagos a cargo del seguro.	130
a) GMX Seguros pagará los gastos de defensa jurídica.	130
b) El pago de la inhabilitación.....	130
Cláusula 4ª que hace algunas aclaraciones prácticas acerca de la materia del seguro por lo que deben entender excluidas de dicha materia.	131
Cláusula 5ª modificación de los supuestos del seguro.	8
Cláusula 6ª exclusiones particulares.	134
Capítulo II	135
Cláusulas comunes en contratos de seguro sobre la responsabilidad civil	135
Cláusula 1ª que describe su obligación de pagar la prima.	135
Cláusula 2ª que posibilita la rehabilitación del seguro si se cancela por falta de pago oportuno de la prima.....	135
Cláusula 3ª que establece que debe hacer usted y lo que a nosotros corresponde cuando reciba una reclamación de responsabilidad civil.....	136
Cláusula 4ª que indica como se reduce y se puede reinstalar la suma asegurada en este seguro, después de un siniestro.....	137
Cláusula 5ª que describe su obligación de informarnos si el riesgo declarado por usted sufre agravaciones.	138

Cláusula 6ª que señala la obligación a su cargo de declarar la contratación de otro u otros seguros por el mismo interés asegurado en esta póliza.	138
Cláusula 7ª que nos otorga la posibilidad de verificar informaciones que nos permiten apreciar el riesgo aquí asegurado.	138
Cláusula 8ª que nos posibilita a ambos la terminación anticipada del contrato.	139
Cláusula 9ª que muestra las posibilidades legales de extinción del derecho a reclamarnos.....	139
Cláusula 10ª que señala la competencia de autoridades en el no deseado caso de no estar de acuerdo con nuestras decisiones.	140
Cláusula 11ª que señala los posibles intereses moratorios a nuestro cargo en caso de incumplimiento de nuestras obligaciones.	140
Cláusula 12ª que indica la moneda en que ambos debemos cumplir con nuestras obligaciones recíprocas.....	140
Cláusula 13ª que describe el derecho que nos otorga la ley de subrogarnos, después de un siniestro.	141
Cláusula 14ª que menciona los casos en que nuestra obligación puede extinguirse.	141

Capítulo I

Definición y delimitaciones de este seguro de responsabilidad.

Cláusula 1ª que define la materia del seguro en esta primera cláusula.

a) Función de indemnizar a otros.

GMX Seguros se obliga a pagar la indemnización que el Asegurado deba a un tercero a consecuencia de uno o más hechos que realizados sin dolo, ya sea por negligencia o impericia o por el uso de cosas peligrosas, causen un daño patrimonial previsto en esta póliza a particulares, con motivo de su función como Servidor Público.

Las responsabilidades materia de esta cláusula son:

- De naturaleza civil, derivadas de obligaciones previstas en las leyes que regulan la función y facultades del Asegurado y que se determinan en sus efectos jurídicos primordialmente en el Código Civil Federal, siendo la jurisdicción competente el Poder Judicial Federal. La responsabilidad cubierta es exclusivamente la de carácter patrimonial, incluyendo los gastos de defensa jurídica en los términos de la presente cláusula.
- De naturaleza penal, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 109, fracciones II y III, primer párrafo y 114, segundo párrafo y en el Código Penal Federal, y en las demás leyes federales, que establezcan delitos especiales aplicables a servidores públicos, sujeto a la función investigadora competente del Ministerio Público de la República y la jurisdicción competente del Poder Judicial Federal. La responsabilidad cubierta es exclusivamente la referente a la que determine el incidente de reparación de daño patrimonial, incluyendo los gastos de defensa jurídica en los términos de la presente cláusula.
- Responsabilidades de naturaleza administrativa, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 113 y 114, segundo párrafo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo la jurisdicción competente la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial Federal.

b) Base de indemnización.

GMX Seguros indemnizará cuando los hechos que causen daño hayan ocurrido durante la vigencia de la póliza, según las cláusulas del presente

contrato de seguro y sólo si la reclamación por esos hechos se formula al asegurado o a GMX Seguros, por primera vez y por escrito, dentro de dicha vigencia o dentro de los dos años siguientes a la fecha de su terminación de vigencia.

c) Función de defensa jurídica del Asegurado.

Queda a cargo de GMX Seguros y dentro del límite de responsabilidad asegurado en esta póliza el pago de los gastos de defensa legal del Asegurado.

Dichos gastos incluyen la tramitación judicial, la extrajudicial, así como el análisis de las reclamaciones de terceros, aun cuando ellas sean infundadas, y las cauciones y primas de fianzas requeridas procesalmente.

Sin embargo, quedan a cargo de GMX Seguros y sin límite alguno, los gastos de defensa en que se incurra con motivo de una reclamación, cuando dichos gastos se originen por negligencia de GMX Seguros en la valuación, dictamen o pago de la reclamación presentada.

En caso de fallecimiento del profesionista este beneficio se extiende a sus sucesores.

Los gastos de defensa jurídica del Asegurado tienen como materia los siguientes conceptos:

1. Responsabilidades de naturaleza civil, no dolosa.
2. Responsabilidades de naturaleza penal, no dolosa.
3. Responsabilidades de naturaleza administrativa.
4. En este apartado se incluye, la defensa jurídica del asegurado por responsabilidades de naturaleza política, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 109, 110 y 114, siendo la jurisdicción competente el Poder Legislativo Federal.

Cláusula 2ª que delimita el seguro.

a) En el tiempo.

El seguro surte efectos dentro de las fechas de iniciación y terminación, a las doce horas (medio día) de la ciudad de México, indicadas en la cédula de la póliza.

En cuanto a la responsabilidad civil del asegurado, GMX Seguros responderá por la conducta (activa o pasiva) realizada durante la vigencia de la póliza, siempre que la demanda se presente dentro de los dos años siguientes a la

realización de la conducta incriminada, sin que importe la fecha en que se dicte sentencia firme.

En cuanto a la responsabilidad penal del asegurado, GMX Seguros responderá por la conducta (activa o pasiva) realizada durante la vigencia de la póliza, siempre que la denuncia se presente dentro de los dos años siguientes a la realización de la conducta incriminada, sin que importe la fecha en que se dicte sentencia firme.

En cuanto a la responsabilidad administrativa del asegurado, GMX Seguros responderá por la conducta (activa o pasiva) realizada durante la vigencia de la póliza, siempre que la iniciación del procedimiento administrativo sea dentro de los dos años siguientes a la realización de la conducta incriminada, sin que importe la fecha en que se dicte resolución firme.

En cuanto a la responsabilidad política del asegurado, GMX Seguros responderá por la conducta (activa o pasiva) realizada durante la vigencia de la póliza, siempre que la iniciación del procedimiento constitucional sea dentro de los dos años siguientes a la realización de la conducta incriminada, sin que importe la fecha en que se dicte resolución firme.

Cualquier modificación que se convenga una vez iniciada la vigencia del seguro tendrá efecto, precisamente a partir del momento que se indique en el correspondiente endoso.

b) En el espacio.

Quedan amparados los daños generados y ocurridos durante la vigencia de la póliza en el territorio mexicano y que sean reclamados de acuerdo con la legislación mexicana correspondiente.

c) En el límite de indemnización.

El límite máximo de responsabilidad para GMX Seguros, por la suma de todos los siniestros que ocurran o que se reclamen durante la vigencia de la póliza, según antes se indicó, es la suma asegurada mencionada en la cédula de la misma.

Cláusula 3ª pagos a cargo del seguro.

a) **GMX Seguros pagará los gastos de defensa jurídica:**

1. Cuando la defensa sea atendida por los despachos designados por GMX Seguros.

2. Cuando los abogados sean propuestos a GMX Seguros por el Asegurado, estarán moderados según el arancel legal aplicable y legalmente establecido y hasta el doble del mismo, en consideración intuitu personæ por GMX Seguros del abogado designado, de todos los gastos formales de defensa jurídica que razonablemente y conforme a los usos y costumbres forenses del fuero federal se originen de los procedimientos o procesos seguidos contra los servidores públicos, con motivo de sus responsabilidades personales, resultantes de sus actividades como servidor público, como se encuentran establecidas a la fecha de expedición de este contrato de seguro, conforme se define en esta póliza, incluyendo las primas de fianzas y entrega de cauciones procesales. GMX Seguros dará al Asegurado constancia escrita del acuerdo al respecto.

3. Cuando la defensa jurídica quede a cargo del abogado propuesto por el Asegurado y si los honorarios exceden del doble el monto determinado por el arancel legal fijado al efecto por el código de procedimientos civiles del Distrito Federal, GMX Seguros participará en el pago del exceso con un 80% y el Asegurado con un 20%, todo dentro del límite de suma asegurada contratada que se indica en la cédula de la póliza, la cual incluye los gastos de defensa jurídica.

b) El pago de la inhabilitación.

En caso de que las autoridades competentes decreten la inhabilitación del servidor público Asegurado y la inhabilitación proceda de un ilícito civil no doloso o de un delito penal no doloso, GMX Seguros pagará al servidor, por meses completos el importe de su salario mensual nominal neto, con tope de \$ 50,000.00 M.N. mensual, como sigue, a partir del mes siguiente en que la inhabilitación haya sido determinada.

Primer mes	100%
Segundo mes	80%
Tercero y último mes	60%

En caso de reinstalación en el puesto, así como el pago de sueldos caídos, GMX Seguros se reserva el derecho a solicitar el reembolso de las cantidades pagadas por concepto de pago por inhabilitación.

Cláusula 4ª que hace algunas aclaraciones prácticas acerca de la materia del seguro y que señala exclusiones:

1. Aclaraciones

- a) El pago de multas de cualquier especie y de cualquier sanción pecuniaria derivada de conductas ilícitas dolosas, ya sean civiles, penales, administrativas o de cualquiera otra índole.
- b) Responsabilidades o gastos de defensa jurídica por la comisión de delitos dolosos como están definidos a la fecha de elaboración de este contrato, o como lo pudiera estar en lo futuro como: concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, robo, abuso de confianza, fraude. Si por sentencia firme, la autoridad judicial establece como verdad legal la inocencia del servidor público, esta disposición quedará sin efecto y, en consecuencia y entonces, se procederá al pago de la indemnización correspondiente o de los gastos de defensa jurídica envía de reembolso, hasta el límite de la suma asegurada.
- c) Si el servidor público fuese declarado responsable por la autoridad competente de la comisión de los ilícitos dolosos mencionados en esta póliza, queda automáticamente excluido de la cobertura y de su beneficio adicional, por esos hechos o actos, sin importar las fechas de la comisión del ilícito o de la resolución de la autoridad competente.
- d) Por tercero no se incluye, para efecto de este contrato con respecto al Asegurado a su cónyuge, concubino, ascendientes, descendientes, o cualquier persona que dependa económicamente del Asegurado, ni a personas morales de las cuales el Asegurado o las personas antes mencionadas sean administradores, accionistas o funcionarios.

2. Este seguro excluye y no tiene por materia:

- a) Pérdida, destrucción o daño a: dinero nacional o extranjero, piedras preciosas, valores o la sustracción o empleo indebido de bienes, robo o abuso de confianza.
- b) Actividades llevadas a cabo por el Asegurado como miembro de una junta de Gobierno, un consejo de administración o de auditoría de otros cuerpos públicos o compañías privadas, por razones ajenas a su cargo como servidor público.
- c) Reclamaciones derivadas directa o indirectamente del incumplimiento o negligente cumplimiento de servicios profesionales prestados por, o en nombre del Asegurado, que supongan actividades distintas de las de gestión, administración y dirección propias del cargo del Asegurado.
- d) Hechos, actos u omisiones cometidos por el Asegurado con anterioridad a la fecha de inicio de vigencia de esta póliza.
- e) Responsabilidad asumida por el Asegurado.

- f) La propiedad, posesión o uso de cualquier aeronave, embarcación, vehículo de motor, maquinaria móvil propulsada mecánicamente.
- g) Daños causados a los bienes de terceros de las cuales el Asegurado tenga posesión precaria para realizar con o sobre ellos un trabajo, control, guardia o custodia, depósito o secuestro.
- h) Cualesquier responsabilidad o gasto de defensa jurídica por interrupción total o parcial o suspensión de actividades, ya sea industriales, comerciales, artesanales, agrícolas o de servicio.
- i) Para efectos de esta póliza, se entenderá por contaminación toda alteración que, por alguna de las causas indicadas en el siguiente párrafo, sufra la composición o condición normal y natural del aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna o cualquier otro elemento natural y que cause daños a la salud o a los bienes de las personas.

Queda excluida la responsabilidad civil del asegurado por daños a las personas o a sus bienes, resultantes de contaminación causada por emisiones, emanaciones, descargas o derrames de humos, polvos, gases, vapores, ruidos, vibraciones, olores o líquidos.

Cláusula 5ª modificación de los supuestos del seguro.

El Asegurado se obliga a notificar a GMX Seguros, tan pronto como las conozca, las modificaciones de los supuestos en que ha sido otorgado el presente seguro, que puedan agravar el riesgo, en especial:

- a) La imposición de una medida disciplinaria al Asegurado, la suspensión o revocación de su autorización para el ejercicio del servicio público, dictadas por las autoridades competentes.
- b) El procesamiento dictado en contra del Asegurado, por delito o falta que puedan llevar aparejada la imposición de las penas de suspensión o privación de derechos, de inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
- c) La promulgación de normas que modifiquen las facultades de acción de las actividades del Asegurado, o que modifiquen sus obligaciones frente al público.
- d) En cualesquiera de los supuestos anteriores, GMX Seguros se reserva el derecho de modificar la prima, el deducible o las condiciones del seguro. Una o ambas partes podrán rescindir el contrato, en caso de que las

modificaciones propuestas no sean aceptadas por el Asegurado dentro de un plazo de treinta días a contar desde la fecha de su notificación.

Independientemente de esta obligación a cargo del Asegurado, en el capítulo II, cláusula quinta se indican las consecuencias en caso de omisión de la obligación de información cuando implique agravación esencial del riesgo.

Cláusula 6ª exclusiones particulares.

Queda entendido y convenido que este seguro en ningún caso ampara ni se refiere a:

a) Responsabilidades provenientes de actos negligentes o imperitos (acciones u omisiones) cometidos antes de la iniciación de vigencia de esta póliza.

b) Responsabilidades provenientes de actos ilícitos civiles dolosos.

c) Responsabilidades provenientes de la comisión de los delitos dolosos o de su tentativa, por ejemplo:

- revelación de secretos,**
- delitos de abogados, patronos y litigantes,**
- falsedad,**
- abuso de confianza,**
- fraude,**
- injurias, difamación y calumnias,**
- encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita.**

Capítulo II

Cláusulas comunes en contratos de seguro sobre la responsabilidad civil.

Cláusula 1ª que describe su obligación de pagar la prima.

- a) La prima a cargo del Asegurado vence en el momento de la celebración del contrato.
- b) Si el Asegurado ha optado por el pago fraccionado de la prima, las exhibiciones deberán ser por períodos de igual duración, no inferiores a un mes, con vencimiento al inicio de cada período establecido y se aplicará la tasa del financiamiento pactada entre el Asegurado y GMX Seguros al celebrar el contrato.
- c) El Asegurado gozará de un período de espera de treinta días naturales para liquidar el total de la prima o la primera fracción de ella.

Los efectos de este contrato cesarán automáticamente a las doce horas de la ciudad de México del último día del período de espera, si el Asegurado no hubiese cubierto el total de la prima o la primera fracción de ella.

- d) En caso de siniestro, dentro del período legal de espera, GMX Seguros deducirá de la indemnización el total de la prima vencida pendiente de pago; en su caso, el Asegurado deberá pagar la prima por el total de la vigencia contratada, independientemente de que se haya convenido el pago fraccionado de la prima.

Cláusula 2ª que posibilita la rehabilitación del seguro si se cancela por falta de pago oportuno de la prima.

No obstante lo dispuesto en la cláusula de primas de las Condiciones Generales, el Asegurado podrá, dentro de los treinta días siguientes al último día del plazo de espera señalado en dicha cláusula, pagar la prima de este seguro o la parte correspondiente a ella si se ha pactado su pago fraccionado; en este caso, por el solo hecho del pago mencionado, los efectos de este seguro se rehabilitarán a partir de la hora y día señalados en el comprobante de pago y GMX Seguros devolverá a prorrata, en el momento de recibir el pago, la prima correspondiente al período durante el cual cesaron los efectos del seguro, en virtud de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

Sin embargo, si a más tardar al hacer el pago de que se trata, el Asegurado solicita por escrito que se amplíe la vigencia del seguro, ésta automáticamente se prorrogará por un lapso igual al comprendido entre el último día del mencionado período de espera y la hora y día en que surta efecto la rehabilitación.

En caso de que no se consigne la hora en el comprobante de pago, se entenderá rehabilitado el seguro desde las doce horas de la ciudad de México de la fecha de pago.

Sin perjuicio de sus efectos automáticos, la rehabilitación a que se refiere esta cláusula la hará constar GMX Seguros para efectos administrativos en el recibo que emita con motivo del pago correspondiente o en cualquier otro documento que se emita con posterioridad a dicho pago.

Cláusula 3ª que establece que debe hacer usted y lo que a nosotros corresponde cuando reciba una reclamación derivada de la materia del seguro.

a) Aviso de reclamación.

El Asegurado se obliga a comunicar a GMX Seguros, tan pronto tenga conocimiento, las reclamaciones o demandas recibidas por él o por sus representantes, a cuyo efecto, le remitirá los documentos o copia de los mismos, que con ese motivo se le hubieren entregado y GMX Seguros se obliga a manifestarle, dentro de un plazo de setenta y dos horas y por escrito, que no asume la dirección del proceso, si ésta fuere su decisión.

Si no realiza dicha manifestación en la forma prevista, se entenderá que GMX Seguros ha asumido la dirección de los procesos seguidos contra el Asegurado y éste deberá cooperar con ella, en los términos de los siguientes incisos de esta cláusula.

En el supuesto de que GMX Seguros no asuma la dirección del proceso, convendrá con el Asegurado su defensa y hará adelantos para que éste cubra los gastos de su defensa, la que deberá realizar con la diligencia debida y en los términos convenidos.

b) Cooperación y asistencia del Asegurado con respecto a GMX Seguros.

Cuando GMX Seguros ha asumido la defensa, el Asegurado se obliga, en todo procedimiento que pudiera iniciarse en su contra, con motivo de la responsabilidad cubierta por el seguro:

- A proporcionar los datos y pruebas necesarios, que le hayan sido requeridos por GMX Seguros.

- A ejercitar y hacer valer las acciones y defensas que le correspondan en Derecho.
- A comparecer en todo procedimiento.
- A otorgar poderes en favor de los abogados que GMX Seguros designe para que lo represente en los citados procedimientos.

Todos los gastos que efectúe el Asegurado para cumplir con dichas obligaciones serán reembolsados o adelantados con cargo al monto relativo a gastos de defensa.

c) Reclamaciones y demandas.

GMX Seguros queda facultada para efectuar la liquidación de las reclamaciones extrajudicial o judicialmente, para dirigir juicios o promociones ante autoridad y para celebrar convenios.

No será oponible a GMX Seguros cualquier reconocimiento de adeudo, transacción, convenio, u otro acto jurídico que implique reconocimiento de responsabilidad del Asegurado, concertado sin consentimiento de GMX Seguros.

La confesión de materialidad de un hecho por el Asegurado no puede ser asimilada al reconocimiento de una responsabilidad.

d) Beneficiario del seguro.

El presente contrato de seguro atribuye el derecho a la indemnización directamente al tercero dañado, quien se considerará como su beneficiario, desde el momento del siniestro.

e) Reembolso.

Si el tercero es indemnizado en todo o en parte por el Asegurado, éste será reembolsado proporcionalmente por GMX Seguros.

Cláusula 4ª que indica como se reduce y se puede reinstalar la suma asegurada en este seguro, después de un siniestro.

La suma asegurada en la póliza quedará reducida automáticamente en la cantidad que se hubiere pagado por siniestro durante la vigencia del seguro; sin embargo, previa aceptación de GMX Seguros, y a solicitud del Asegurado, dicha suma podrá ser reinstalada a su monto original para ser aplicable a posteriores reclamaciones, siempre que el Asegurado se obligue a pagar la prima que se determine.

Cláusula 5ª que describe su obligación de informarnos si el riesgo declarado por usted sufre una agravación esencial.

a) **Antecedentes:**

Por agravación esencial del riesgo debe entenderse, para efectos de esta póliza, cualquier circunstancia que, de haber existido al celebrarse este contrato, hubiere ocasionado su no celebración, o bien el pago de una prima superior a la estipulada.

b) **Cláusula:**

El Asegurado o el Contratante deberán comunicar a GMX Seguros cualquier circunstancia que, durante la vigencia del seguro, provoque una agravación esencial del riesgo cubierto, dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento en que tengan conocimiento de esas circunstancias.

Si el Asegurado o el Contratante omitieren el aviso o si ellos provocaren la agravación esencial del riesgo, GMX Seguros quedará, en lo sucesivo, liberada de toda obligación derivada de esta póliza.

En los casos de dolo o mala fe, el Contratante perderá las primas pagadas anticipadamente.

Cláusula 6ª que señala la obligación a su cargo de declarar la contratación de otro u otros seguros por el mismo interés asegurado en esta póliza.

Cuando el Asegurado contrate con varias compañías pólizas contra el mismo riesgo y por el mismo interés, tendrá la obligación de poner en conocimiento de GMX Seguros los nombres de las otras compañías de seguros, así como los límites asegurados.

GMX Seguros quedará liberada de sus obligaciones si el Asegurado omite intencionalmente el aviso del párrafo anterior o si contrata los diversos seguros para obtener un provecho ilícito.

Cláusula 7ª que nos otorga la posibilidad de verificar informaciones que nos permiten apreciar el riesgo aquí asegurado.

GMX Seguros tendrá derecho a investigar las actividades materia del seguro, para fines de apreciación del riesgo. Asimismo, el Asegurado conviene en que GMX Seguros podrá efectuar la revisión de sus libros vinculados con cualquier hecho que tenga relación con esta póliza.

Cláusula 8ª que nos posibilita a ambos la terminación anticipada del contrato.

No obstante el término de la vigencia del contrato, las partes convienen en que éste podrá darse por terminado anticipadamente mediante notificación por escrito. Cuando el Asegurado lo dé por terminado, GMX Seguros tendrá derecho a la parte de la prima que corresponda al tiempo durante el cual el seguro hubiere estado en vigor, de acuerdo con la siguiente tarifa para seguros a corto plazo:

Período en vigor	Porcentaje de la prima anual a retener
Hasta 3 meses	40
Hasta 4 meses	50
Hasta 5 meses	60
Hasta 6 meses	70
Hasta 7 meses	75
Hasta 8 meses	80
Hasta 9 meses	90
Hasta 10 meses	95
Más de 10 meses	100

Cuando GMX Seguros lo dé por terminado, lo hará mediante notificación por escrito al Asegurado, surtiendo efecto la terminación del seguro a los quince días de la fecha de la notificación y GMX Seguros devolverá al Asegurado la parte de la prima en proporción al tiempo de vigencia no corrido a más tardar al hacer la notificación, sin cuyo requisito se tendrá por no hecha.

No obstante lo anterior, se conviene que, en caso de que haya ocurrido durante el tiempo que hubiere estado vigente la póliza un siniestro que haya ameritado indemnización, GMX Seguros considerará como devengada la parte de la prima que resulte de la proporción del siniestro con respecto a la suma asegurada o el porcentaje de la prima anual a corto plazo, lo que resulte más alto.

Cláusula 9ª que muestra las posibilidades legales de extinción del derecho a reclamarnos.

Conforme a lo establecido por el artículo 81 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, todas las acciones que se deriven del presente contrato prescribirán en dos años contados desde la fecha del acontecimiento que les dio origen. Salvo los casos de excepción consignados en el artículo 82 de la misma Ley.

La prescripción se interrumpirá no sólo por las causas ordinarias, sino también por el nombramiento de peritos o por la iniciación de los procedimientos señalados por

los artículos 50 Bis y 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Cláusula 10ª que señala la competencia de autoridades en el no deseado caso de no estar de acuerdo con nuestras decisiones.

En caso de controversia, el reclamante podrá presentar su reclamación ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), en sus Oficinas Centrales o en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del asegurado o en la Unidad Especializada en Atención de Consultas y Reclamaciones de GMX Seguros , en los términos de los artículos 50 Bis y 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, dentro del término de un año contado a partir de que se suscite el hecho que le dio origen.

De no someterse las partes al arbitraje de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, o de quien ésta proponga, se dejarán a salvo los derechos del reclamante para que los haga valer ante los tribunales competentes del domicilio de GMX Seguros.

Cláusula 11ª que señala los posibles intereses moratorios a nuestro cargo en caso de incumplimiento de nuestras obligaciones.

En caso de que GMX Seguros, no obstante haber recibido los documentos e información que le permitan conocer el fundamento de la reclamación que le haya sido presentada, no cumpla con la obligación de pagar la indemnización, capital o renta en los términos del artículo 71 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, se obliga a pagar al asegurado, beneficiario o tercero dañado una indemnización por mora de conformidad con lo establecido en el artículo 135 Bis de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, durante el lapso de mora. Dicho interés se computará a partir del día siguiente a aquél en que se haga exigible la obligación.

Cláusula 12ª que indica la moneda en que ambos debemos cumplir con nuestras obligaciones recíprocas.

Tanto el pago de la prima como las indemnizaciones a que haya lugar por esta póliza, son liquidables en los términos de la Ley Monetaria vigente a la fecha en la cual las obligaciones se convierten en líquidas y exigibles.

Cláusula 13ª que describe el derecho que nos otorga la ley de subrogarnos, después de un siniestro.

En los términos de Ley sobre el Contrato de Seguro, GMX Seguros se subrogará hasta por la cantidad pagada en los derechos del Asegurado, así como en sus correspondientes acciones contra los autores o responsables del siniestro.

Si GMX Seguros lo solicita, a costa de ésta, el Asegurado hará constar la subrogación en escritura pública. Si por hechos u omisiones del Asegurado se impide la subrogación, GMX Seguros quedará liberada de sus obligaciones.

Si el daño fuere indemnizado sólo en parte, el Asegurado y GMX Seguros concurrirán a hacer valer sus derechos en la proporción correspondiente.

GMX Seguros podrá liberarse en todo o en parte de sus obligaciones si la subrogación es impedida por el Asegurado.

Cláusula 14ª que menciona los casos en que nuestra obligación puede extinguirse.

Las obligaciones de GMX Seguros quedarán extinguidas:

- a) Si el Asegurado, el beneficiario o sus representantes con el fin de hacer incurrir en error a GMX Seguros, disimulan o declaran inexactamente hechos que excluirían o podrían restringir dichas obligaciones.
- b) Si hubiere en el siniestro o en la reclamación dolo o mala fe del Asegurado, el beneficiario, de los causahabientes o de los apoderados de cualquiera de ellos.
- c) Si con igual propósito, el Asegurado no entrega en tiempo a GMX Seguros la documentación solicitada en relación con los siniestros.

Bibliografía

1. ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001.
2. AÑORVE Baños, Manuel, *Servicios públicos municipales*, Porrúa, México, 1998.
3. BORREL Macia, Antonio, *Responsabilidades derivadas de culpa extracontractual*, Bosch, Barcelona, 1958.
4. BUNSTER, Alvaro y colab., *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Porrúa, México, 1984.
5. BUSTAMENTE Alsina, Jorge, *Responsabilidad civil y otros estudios*, vol. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1984.
6. BUSTAMENTE Alsina, Jorge, *Responsabilidad civil y otros estudios*, vol. II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1984.
7. CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos: antecedentes y leyes vigentes de México*, Porrúa, México, 1982.
8. CASTRO Estrada, Alvaro, *Nueva garantía constitucional: la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2002.
9. CASTRO Estrada, Alvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado: análisis doctrinal y jurisprudencia comparada, propuestas legislativas en México*, 2ª ed., Porrúa, México, 2000.
10. DE CUPIS, Adriano, *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, 2ª ed., Bosch, Barcelona, 1970.
11. DÍAZ López, Manuel, *El acceso a la función pública*,
12. DIEZ-PICAZO, Luis y Guillon, Antonio, *Sistemas de derecho civil*, vol. II, 7ª edición, Tecnos, Madrid, 1995.
13. Fundación MAPFRE, *Manual de introducción al seguro*, MAPFRE, Madrid, 1990.
14. GAGLIARDO, Mariano, *Responsabilidad de los directores de sociedades anónimas*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
15. GALINDO Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Porrúa, México, 2000.

16. GARCIA de Enterría, Eduardo, *Curso de derecho administrativo II*, Civitas, Madrid, 1982.
17. GARRIDO Falla, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1999.
18. GUERRERO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986.
19. GUILLEN López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Porrúa, México, 1996.
20. HUERGO Lora, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
21. LEGUINA Villa, Jesús, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1983.
22. MARTINEZ Sarrion, Angel, *Las raíces romanas de la responsabilidad por culpa*, Bosch, Barcelona, 1993.
23. MAZEAUD Henri y León, *Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, Tomo primero, Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1961.
24. MUÑOZ Machado, Santiago, *La responsabilidad civil concurrente de las administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1992.
25. OLIVERA Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Porrúa, México, 1976.
26. PAREJO Alfonso, Luciano, *Estado social y administración pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Buenos Aires.
27. PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, INAP, México, 1999.
28. RUIZ Rueda, Luis, *El contrato de seguro*, Porrúa, México, 1978.
29. SÁNCHEZ Calero, Fernando, *Estudios sobre el aseguramiento de la responsabilidad en la gran empresa*, Musini, Madrid, 1994.
30. SANCHEZ Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *La institución del seguro en México*, Porrúa, México, 2000.

31. SANTOS Briz, Jaime, *La responsabilidad civil (Derecho sustantivo y derecho procesal)*, Montecorvo, Madrid, 1970.
32. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, 1959.
33. STIGLITZ Rubén y Stiglitz Gabriel, *Seguro contra la responsabilidad civil*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
34. TRIGO Represas, Félix A. y Stiglitz Rubén, *Seguros de responsabilidad civil*, Astrea, Buenos Aires, 1987.

Diccionario

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 5ª edición, México, 1992.

Leyes y Códigos

1. Código Civil Federal.
2. Código de Comercio.
3. Código Civil para el Distrito Federal.
4. Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.
5. Ley sobre el Contrato de Seguros.
6. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
7. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.