

DE IURE

REVISTA JURÍDICA



FEBRERO, 2019

La Responsabilidad Patrimonial del Estado como medio auxiliar en la justicia administrativa.

Juan Carlos Pizaña Gutierrez

Planteamiento del problema

Una de las más importantes batallas por la instauración de un verdadero Estado de Derecho ha sido la concerniente a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Efectivamente, el principio de garantía patrimonial constituye, junto con el de legalidad, uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho al corresponderse con la prerrogativa o facultad de los individuos a conservar la integridad del valor económico de sus derechos e intereses frente a las privaciones singulares de que éstos puedan ser objeto por parte de los poderes públicos¹.

En este sentido el presente planteamiento, lo abordaremos desde el punto de vista de la relevancia que tiene el tema de que el Estado adquiere responsabilidad administrativa, para responder por el incorrecto actuar de sus servidores públicos en su cotidiano desempeño, siempre y cuando ese actuar devenga en perjuicio para el particular que le ha sido dañado algún bien o derecho. El tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es un tema nuevo, ha sido tratado y legislado en diversos países Europeos y en nuestro Continente e incluso en varias legislaciones estatales de nuestro país, ya se contempla la Ley al respecto, siempre con la consigna de que el particular no debe soportar el incorrecto actuar administrativo de las autoridades.

Reflexiones

¹ PEDRO NEVADO-BATALLA, Notas sobre Derecho Administrativo II, editorial Ratio Legis, Salamanca, 2002, p. 55.

En el caso concreto de Zacatecas, existe una regulación muy vaga e imprecisa tratándose del tema que abordaremos, ya que solo el artículo 1213 del Código Civil vigente, señala responsabilidad que tiene el estado de indemnizar a los particulares afectados por la actuación de sus servidores públicos, sin embargo no establece los mecanismos legales para solicitarlo, ni de dónde se obtendrá el recurso para el pago de las indemnizaciones correspondientes. Por ello, nos resulta interesante abordar el análisis del tema propuesto, toda vez que a nuestro juicio, existe la necesidad apremiante de que se tenga una regulación al respecto, para obligar a los servidores públicos a mejorar el desempeño para el que fueron impuestos y de la mano seguir una profesionalización del personal que está al frente de un servicio público del Estado, a efecto de que los particulares tengan la plena seguridad de que en caso de un incorrecto actuar o de un desempeño a capricho y que ante ello se vean afectados, se obtenga tanto una indemnización para el particular y una sanción adecuada para el servidor público culpable.

Es preciso señalar que el interés fundamental para exponer el presente trabajo, se nos dio con el desempeño que como servidor público y a la vez como particular solicitante de servicios públicos estatales y federales, hemos visto con tristeza como es que infinidad de personas que se encuentran a cargo de alguna entidad prestando servicios públicos, carecen de la preparación técnico profesional para desempeñar el puesto que se les encomienda, pues en muchas de las ocasiones, se contratan personas sin seguir los procedimientos establecidos para ello, ni se toma en consideración el servicio profesional de carrera, etc., y a fin de cuentas esos servidores públicos no son o no tienen la capacitación suficiente para desarrollar la actividad de la que se encuentran a cargo y con su actuar en varias ocasiones han realizado conductas lesivas en el patrimonio de los particulares, los que por miedo, desconocimiento o simplemente desanimo, optan por no quejarse o no decir nada, soportando sin deberlo, la lesión en su patrimonios y derechos. Por ello es necesario que cada día el funcionario público sea más eficiente y profesional en el desempeño de su labor, pues la globalización y el acrecentamiento de las necesidades de la población exigen día

a día que el servidor público en sus tres poderes cumpla con la máxima diligencia su servicio y con ello obtener un mejor servicio hacia los particulares.

Para ello es necesario, partir de la base de analizar la cuestión histórica de nuestro tema en cuanto a las vivencias de otros países al respecto, igualmente se debe abordar la relación del tema de los derechos humanos en el ámbito internacional y en concreto los criterios aplicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en nuestro país se dio la primera resolución en contra del Estado mexicano, con el famoso caso de Rosendo Radilla Pacheco, el cual sentó un precedente de gran trascendencia para nuestro sistema jurídico en todas sus ramas, todo en aras de plasmar una propuesta seria de ley.

De lo anterior se debe abordar todo lo concerniente a todas y cada una de las características de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como definiciones, la importancia, la responsabilidad objetiva y directa que es la que se aplica en nuestro país, los elementos que la constituyen, las dificultades a la que se enfrenta la legislación al aplicar ésta, como la financiera, el temor de los servidores públicos de actuar, así como los casos en los que opera las excluyentes de responsabilidad, entre otros temas, todo con el firme propósito de dejar en el lector un conocimiento del contenido general sobre el tema de estudio y sobre todo que se esté en aptitud de conocer a fondo las particularidades del tema propuesto.

Posteriormente se deben estudiar los elementos necesarios ya citados, para estar en aptitud de abordar enseguida el aspecto doctrinal, como definiciones, tratadistas, teorías y legislaciones federales, todo ello con el fin de examinar la experiencia llevada a cabo en el ámbito federal que fue donde en primer momento se aplicó desde que entró en vigor la reforma Constitucional en el año 2002 a la fecha, abordando errores, aciertos, defectos o carencias y cuestiones positivas de las legislaciones aplicables como son la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo. Igualmente se puede abordar de manera particular algunas tesis de jurisprudencia emitidas sobre el tema en cuestión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los rubros:

- *Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 722 del tomo XXVII (junio de dos mil ocho) “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*
- *Época: Décima Época; Registro: 2016003; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 50, Enero de 2018, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. II/2018 (10a.); Página: 282. **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.***

También es preciso abordar las legislaciones de varios estados en los que ya ha sido implementada la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para así conocer las experiencias, aciertos y errores de las mismas y con ello tener una mejor idea al concluir la investigación de la propuesta de ley que se manejará para nuestro estado de Zacatecas.

Es necesario también, analizar las formas y mecanismos para hacer las reclamaciones en el ámbito federal y estatal, el procedimiento que se deberá seguir hasta la conclusión con el pago de la indemnización y la sanción del servidor público culpable. Para ello se analizará desde cómo presentar por escrito

la solicitud de indemnización, ante qué instancias, qué pruebas se pueden ofrecer y desahogar, los términos para rendir alegatos, la cuestión de la resolución y la forma de atacar las resoluciones en caso de que no sean favorables o bien no se esté conforme con el resarcimiento. Para con ello conocer cómo llevar a cabo todo el procedimiento para el caso de que al aplicarse la reforma de ley propuesta, por lo menos se tenga la noción general de lo que se tiene que hacer en caso de algún daño patrimonial causado en el ámbito estatal.

Y una vez analizado lo anterior podremos estar en aptitud de elaborar una propuesta de ley para nuestro Estado en base al análisis y factibilidad que se elabore en un trabajo de investigación y acudir a gestionar que la propuesta de ley generada, sea tomada en consideración en el Poder Legislativo de Zacatecas, para que conjuntamente con la propuesta se vea la factibilidad de reformar algunas otras legislaciones estatales que requerirían el ajuste en caso de que se apruebe dicha ley, como sería el caso de la Constitución Política, la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y en su caso la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esperamos pues, que nuestro trabajo expuesto sirva de base para que en un futuro próximo, se aborde dicha temática en nuestra legislación local y obtener resultados concretos con el establecimiento de la Ley respectiva, pues a la fecha, han pasado dieciséis años de la reforma Constitucional al artículo 113 párrafo segundo del año 2002 que contemplo el presente tema, hoy contenida en el numeral 109 fracción IV ultimo párrafo, por lo que nuestro Estado se ha visto rezagado en cuestión de estudio y análisis sobre el tema, por lo que esperamos que con la presente exposición se abra el camino para que se pueda concluir con la expedición de la respectiva ley.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado como Política Pública:

La creación de leyes por el Legislativo, al igual que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha implicado el reconocimiento de derechos y por tanto la creación de políticas públicas para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por los citados Órganos Jurisdiccionales, por ejemplo:

- El derecho a las mujeres a decidir sobre el aborto.
- La constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo.
- La prohibición de que el uso de la marihuana atenta contra el desarrollo de la libre personalidad.
- El derecho a la salud, tratándose de enfermos de VIH.
- La Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Caso Rosendo Radilla Pacheco (sentencia 23-Nov.-2009).

Dificultades a las que se enfrenta la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

I. Dificultad financiera.

El problema principal, estriba en el hecho de que el monto que alcancen las reparaciones puede ser muy alto, toda vez que existen muchos servidores públicos que prestan su servicio de manera deficiente, pues ese es el sentimiento general de la población.

II. El temor de actuación de los servidores públicos.

Esta se estipula, porque supuestamente se generaría una intimidación al adoptar la institución de la Responsabilidad Patrimonial, pues provocaría una contención en el actuar cotidiano de la actividad normal de los servidores públicos, con el temor y preocupación de causar daños y perjuicios que ellos mismo tendrían que pagar.

III. Igualmente se estipula que para que el Estado pueda ejercitar el derecho de repetición en contra de sus servidores públicos, debe existir previamente un procedimiento administrativo disciplinario que se establece en la Ley General de

Responsabilidades Administrativas y que la responsabilidad que resultase, tendría que ser una falta grave.

Propuestas

En primer lugar, proponemos y esperamos mediante el presente trabajo que se visualice el mejoramiento de la calidad de las actividades que prestan los servidores públicos estatales, pues con la aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para nuestro Estado, creemos que mínimamente se logrará que por temor a no ser inmiscuidos en algún procedimiento de reclamación en su contra, se tenga una mayor preparación profesional, técnica y humana en las actividades desempeñadas y con ello la mayoría de la población se vería beneficiada en cuanto a la mejora en la calidad de los servicios prestados en los tres poderes del Estado, acabando con ello viejas prácticas, que lo que conseguían era que al particular se le cargaran infinidad de daños patrimoniales por el incorrecto actuar de los integrantes de la administración pública.

Igualmente se propone para dar mayor congruencia a la reforma de ley, que a la par de que se proponga la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado; también se deben reformar diversas legislaciones para que se pueda adecuar todo ello conforme a la reforma federal de 2002 y del 27 de mayo de 2015, por lo que se requiere adicionar artículos a la Constitución Política del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas. Pues de lo contrario resultaría en vano la propuesta realizada a través del presente trabajo, pues cualquier reclamación presentada ante alguna entidad pública del Estado sería ilegal. Además, es necesario hacer mención que la mayoría de las leyes orgánicas de los tres poderes, requerirían la inserción del apartado correspondiente en el que se le otorgue competencia a la Unidad Administrativa que se designe para ser la receptora de las reclamaciones por responsabilidad administrativa, pues ella será la encargada de resolver la reclamación y de negar u otorgar en su caso la indemnización solicitada.

También es preciso proponer una campaña de profesionalización y actualización de todos y cada uno de los integrantes de las dependencias públicas estatales, todo ello con la finalidad de evitar que los mismos caigan constantemente en realizar actividades administrativas irregulares que conlleven a que se aumente el número de reclamos por posibles daños causados, además de que esto beneficiaría en el correcto desempeño de los servidores públicos con la ciudadanía, la cual reclama y con debida razón el mejor nivel en la prestación de servicios que solicita.

Igualmente es imperioso proponer el que los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prevean en sus respectivas partidas presupuestales, la cantidad de dinero necesaria para las posibles indemnizaciones que tengan que pagar durante el año, lo que conlleva a la planeación presupuestal correcta de los funcionarios públicos encargados, pues de lo contrario se podría comprometer gravemente al erario público con la omisión de tan importante rubro.

Para finalizar nuestra postura, creemos firmemente la necesidad de implementar la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Zacatecas, así como en otros estados que carecen de la misma, pues de lo contrario se cumpliría la premisa expresada por el maestro *Gabino Fraga Magaña* que señala: *“que en nuestro país era inexistente el Estado de Derecho por el deficiente y desvainado sistema de responsabilidad patrimonial”*.

Asuntos relevantes en nuestro país.

En cuanto a asuntos que se han dado en nuestro país a manera de ilustrar a nuestro lector, se pueden mencionar los siguientes casos que cobraron relevancia:

- Socavón en la carretera a Cuernavaca; se demandó a la SCT, por el fallecimiento de 2 personas.
-

-
- El otorgamiento de licencias de construcción sin reunir requisitos y que salieron a la luz tras el sismo del 19 de septiembre de 2018.
 - Caso de la señora Jacinta Francisco Marcial, demandando la indemnización de la PGR por prisión preventiva que le fue impuesta por supuestamente secuestrar a 6 policías federales.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 4ª Edición. México. 1989.
2. CASSAGNE, Juan Carlos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, editorial Porrúa, México, 2000.
3. CASTRO Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, editorial Porrúa, México, 1967.
4. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, editorial Porrúa, México, 2001.
5. LEGUINA Villa, Jesús. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, 2ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 1983.