

11-7-20



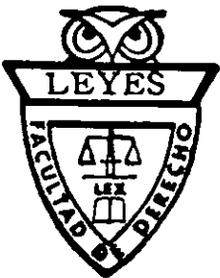
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: ARLET SOLEDAD CRUZ MARTINEZ



ASESOR DE TESIS: DR. OTHON PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO

MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La libertad, Sancho,
es uno de los más preciosos dones
que a los hombres dieron los cielos;
con ella
no pueden igualarse los tesoros
ni el mar ecubre.
Por la Libertad,
así como por la honra,
se puede y debe aventurar la vida.
Y, Por el contrario,
el cautiverio
es el mayor mal
que puede venir a los hombres.

Don Quijote de la Mancha
(Capítulo LVIII)
Miguel de Cervantes Saavedra.

Esta Tesis la dedico especialmente:

A mi mamá:

Por enseñarme lo valiosa que es la vida, por hacerme tan feliz cuando recuerdo los momentos de mi niñez junto con ella y por darme esa gran ternura cuando me acoge entre sus brazos.

A mi papá:

Por enseñarme a que las decisiones se toman con fuerza y con valor y a ser siempre una persona honesta en la vida, por ser mi ejemplo a seguir en mi carrera profesional y por cantarme con tanto amor cuando yo era una niña.

Los amo y les agradezco a los dos todo lo que me han enseñado y me han dado, los respeto profundamente por ser dos seres increíbles llenos de sabiduría y amor y por ser ambos la base de mi existencia.

A ti amor:

Fernando, gracias por todo el amor que me has dado, por esa gran ternura que te caracteriza, por enseñarme a descubrir que todo se debe de hacer con amor y por darme tantos momentos de alegría y comprensión. Te amo.

A mis hermanos:

Con el propósito de que en el futuro logren los objetivos que se marquen.

A mi familia:

Por compartir conmigo momentos importantes en mi vida.

A mis abuelitas:

Por enseñarme la alegría de vivir. En su memoria

A Carmita y Ambrit:

Por querer siempre lo mejor para mí, por enseñarme el lado espiritual de la vida y por darme la preparación para resolver con amor mis problemas.

A la Facultad de Derecho de la UNAM y maestros de la misma:

Con agradecimiento y respeto por sus enseñanzas, especialmente al:

Dr. Manuel Ovilla Mandujano en su memoria.

Dr. Othón Pérez Fernández del Castillo por su gran ayuda.

Dr. Héctor Cuadra por su orientación.

Lic. Guillermo Moreno Sánchez, por enseñarme las bases para litigar al haberme dado la oportunidad de colaborar con él.

A mis amistades:

Que de alguna manera contribuyeron en mi formación profesional, especialmente al Lic. Antonio Gil, por sus enseñanzas jurídicas, Jorge Navarro y Nora Ramos, gracias amiga, por ayudarme en la elaboración de mi Tesis y a todos mis amigos de generación así como a mis amigos que actualmente están conmigo.

A mis compañeros y amigos de la Institución Petróleos Mexicanos:

Por brindarme su apoyo y enseñanzas cuando laboré en dicha Institución, especialmente a la Lic. Patricia Henriquez, Lic. Juan Gray, Lic. Jorge Lucio Plascencia y Lic. Georgia M. Campos Tinoco.

A Pingo:

Por enseñarme a amar y respetar a los animales y por ser una muestra de fragilidad, amor y gran lealtad. Te quiero mucho mi niño juguetero.

Gracias.

Arlet Cruz.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA REPONSABILIDAD CIVIL

1.1. Antecedentes Históricos	1
1.1.1. Derecho Romano	4
1.1.2. Antigo Derecho Francés (S. XIII)	6
1.1.3. Derecho Español Antigo	10
1.1.4. Derecho Antigo Mexicano	10
1.2. Concepto	14
1.2.1. Concepto etimológico	14
1.2.2. Concepto gramatical	15
1.2.3. Concepto ordinario	16
1.2.4. Concepto jurídico	18

CAPITULO II

SENTIDO JURIDICO DE LA REPONSABILIDAD CIVIL.

2.1. Diferentes responsabilidades civiles que se dan en el ámbito jurídico	22
2.2. Regulación jurídica de la responsabilidad civil en las leyes nacionales	40
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	40
2.2.2. Código Civil	42
I. Regulación de la responsabilidad subjetiva	42
A. Responsabilidad extracontractual por hecho ilícito	42
B. Responsabilidad contractual	48

II.Regulación de la responsabilidad objetiva	49
--	----

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.1. Concepto de servidor público	53
3.2. Las responsabilidades de los servidores públicos	69
3.2.1.Responsabilidad constitucional	69
3.2.2.Responsabilidad administrativa	76
3.2.3.Responsabilidad penal	90

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1. La responsabilidad civil de los servidores públicos	98
--	----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La sociedad requiere que se resuelvan sus múltiples necesidades a través de sus representantes, quienes al estar jurídicamente regulados bajo la forma de un gobierno determinado constituyen la más alta de las organizaciones sociales de los individuos: El Estado. Esta organización socio-jurídica en el cumplimiento de las obligaciones que constituyen, entre otras, la conservación del orden público y la satisfacción de las necesidades colectivas, debe pugnar por la elaboración de leyes suficientes y claras que garanticen que se cuente con servidores públicos probos, leales y eficientes que conduzcan siempre su actuación de conformidad con el Derecho.

Así, en tanto se combinen leyes adecuadas y servidores públicos que procuren su cumplimiento, en esa medida se logrará la armonía social, propósito fundamental de toda comunidad. Si existen hombres capaces, honrados y leales frente a normas jurídicas irregulares o deficientes, se podrá, sin embargo, obtener parte del bienestar social anhelado y quedarán satisfechos, al menos, algunas necesidades; pero por muy avanzadas que sean las leyes, si los hombres no actúan conforme a su espíritu, la injusticia y los abusos serán manifiestos; por lo que es la coincidencia entre la actuación de servidores públicos capaces y honrados y las leyes adecuadas lo que propicia el buen quehacer estatal.

En el presente trabajo como tesis que es, se pretende efectuar una modesta revisión de la responsabilidad civil de los servidores públicos, con la intención de aportar un pequeño esfuerzo al tratamiento jurídico del importantísimo tema de la actuación de las personas que tienen como deber ineludible realizar sus empeños con eficacia, eficiencia y honestidad en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Se pretende dejar claro que un servidor que apega su conducta a dichos principios, actúa con dignidad y permite que se logre la justicia social conduciendo su función con apego al Derecho.

Más aún, el servidor público debe actuar también conduciendo su conducta en base a la claridad; valor éste que le permitiría dar de lo suyo a los demás; si es necesario dándose a sí mismo, con amor a su profesión y con amor a su prójimo.

Si bien es cierto que en diferentes partes del mundo se han expedido códigos de ética profesional para ser aplicados a los servidores públicos, en México también se ha tenido esta preocupación. Así, daremos cuenta de los preceptos contenidos en nuestro ordenamiento jurídico vigente que específicamente interesan a la responsabilidad jurídica de los servidores públicos en sus variadas materias y, por supuesto, a la referida en el campo del derecho civil.

Las anteriores consideraciones no solamente tienen como intención hacer énfasis en las normas jurídicas que caracterizan la función de los servidores públicos, sino elevar mi voz externando mi aspiración porque dichos servidores se constituyan, sin excepción, en los paradigmas de los hombre probos y dignos, servidores también del Derecho y coadyuvantes de la justicia social.

CAPITULO I

LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

EVOLUCION GENERAL.

La evolución histórica de la responsabilidad se ha dado desde la antigüedad como se explicará más adelante. Haciendo un análisis de su origen es evidente que "la responsabilidad" esencialmente nace cuando en una relación o vinculación personal entre el acreedor y el deudor existe la posibilidad de exigir a éste el cumplimiento de su obligación, es decir, al haber una vinculación personal, lo que el deudor debe no es concretamente el bien, sino un determinado comportamiento al acreedor, entonces, la responsabilidad como uno de los elementos de la obligación (algunos autores señalan que es un segundo grado de obligación), constituye el efecto de garantizar el cumplimiento de una prestación surgiendo en el momento mismo en que el deudor no cumple con su obligación (de ahí que no se debe confundir la responsabilidad con la obligación).

Ahora bien, la responsabilidad se ha venido dando desde la antigüedad como parte de la naturaleza de la relación jurídica obligacional; es decir, en un

principio el estar obligado surge de un hecho ilícito; esto se traduce en que la obligación generada por un hecho ilícito que produce un daño a otra persona consiste en la responsabilidad de reparar ese daño.

Cuando se cometía un agravio, la víctima ejercía la venganza privada sobre la persona que era responsable; se llevaba a cabo la justicia por su propia mano causando un daño igual al que había sufrido. Esta venganza era una pena cruel y excesiva regulada por la fuerza y es así como se concibe por los primitivos la reparación del daño sufrido.

Esa venganza privada fue en un principio un impulso, lo que después se convirtió en derecho y así apareció en el Derecho Antiguo Hebreo la Ley del Tali3n "ojo por ojo, diente por diente", teniendo como ejemplo el C3digo de Hammurabi que rigió en Babilonia entre los a3os 2285 y 2242 (a. de C.) en el cual, la responsabilidad de un homicida se traducia en la privaci3n de su vida.

En este caso, la responsabilidad s3lo dependía del acto de venganza que llevaba a cabo la v3ctima de un mal.

Posteriormente se vio la necesidad de que esa antigua manera de castigo y reparaci3n del da3o obtenidas al mismo tiempo ya no fuera a la persona del responsable sino a su patrimonio y se sustituye la venganza con el pago de una suma de dinero que el autor del da3o tenía que darle a la v3ctima

convirtiéndose en su deudor, esto se llamó "composición" la cual en un principio fue voluntaria para después constituirse en legal.

En la composición voluntaria continuaba la idea de punición y reparación a la vez, pero en la composición legal intervino el Estado estableciendo tarifas obligatorias que tenía que cubrir el autor del daño. Por otro lado, se avocó a la misión de penar o castigar a los culpables, por lo que la responsabilidad se desdobra: anteriormente la víctima sancionaba al autor del daño, primero en su persona y posteriormente en su patrimonio de manera voluntaria, pero cuando hace su intervención el Estado imponiendo una composición legal y castigando a los autores de los daños que no solamente afectaban al particular sino también ponían en peligro el orden público, surgen dos responsabilidades: la penal y la civil.

Con esta idea la punición y la reparación confundidas en un principio, se han ido separando, porque el Estado es el que aplica la pena y la víctima recibe una indemnización como reparación al daño sufrido

Así es como ha evolucionado de manera general la responsabilidad.

Después de haber repasado los puntos más importantes de cómo ha evolucionado la responsabilidad, continuaré explicando sus antecedentes en el Derecho Romano y en el Antiguo Derecho Francés, los cuales, se ajustaron a la idea bipartita de "responsabilidad penal" y "responsabilidad civil".

1.1.1. DERECHO ROMANO.

El Derecho Romano reconoció que era necesario sancionar en aquellas reclamaciones que no solamente fueran en contra de daños que sufría la persona, sino también, en contra de aquellos que ponían en peligro el orden público, por lo que se distinguió el daño que nace de un delito público y el que nace de un delito privado.

Pero aún así, fue difícil hacer una separación total entre la responsabilidad penal y civil, ya que la composición en el derecho romano constituía en sí una pena privada al mismo tiempo que una reparación.

Justiniano también trató de hacer una separación entre las acciones civiles y penales; las primeras eran acciones por daños y perjuicios y las segundas en las que se pronunciaba una pena privada; pero dicha separación no fue posible ya que había ciertas acciones civiles que únicamente se regulaban a través de una pena (poena).

Ante la imposibilidad para separar la responsabilidad civil de la penal, el derecho romano no pudo constituir un principio general de responsabilidad civil, no había un texto legal de observancia general que estableciera el principio de la reparación del daño, lo único que había era un listado de ciertos daños con su reparación respectiva en una suma de dinero, pero esto fue

insuficiente y nació la idea de darle a la víctima una solución para los casos señalados en la ley e incluso, para los no previstos en ella.

Surge un texto "más general" que es la *Lex Aquilia* en donde hay una idea un poco más desarrollada de la responsabilidad pero la cual, se refería a daños muy particulares, como por ejemplo: la muerte de un esclavo o las heridas ocasionadas en su persona. A través de estos supuestos se trató de ampliar los casos previstos por esta ley, surgiendo la idea de que cualquier daño contra una cosa o persona era sancionado por la *Lex Aquilia*.

Esta idea se desarrolló más a fondo cuando surgen tres conceptos de amplitud en la Teoría de la Responsabilidad:

El primero fue el concepto de que es más importante el perjuicio sufrido por el atentado material a una cosa o persona que el atentado mismo, concluyendo que aquellos daños que no ocasionaran perjuicio, no tenían reparación. Esta idea de amplitud no se pudo desarrollar en su totalidad por que la *Lex Aquilia* solamente hacía referencia a casos concretos, y tampoco se pudo establecer el principio de que todo perjuicio generado por un *damnum* o no, debe de repararse a través de la *Lex Aquilia*.

En segundo lugar, surgió la idea del dolo en la culpa, procediendo también en este caso la reparación del daño, pero tampoco tuvo éxito ya que su aplicación fue sometida a varios requisitos.

En tercer lugar, y como última posibilidad en materia delictual en los casos no previstos por la ley, el autor de un daño quedaba obligado con su víctima, es decir, era deudor por un quasi ex delicto, pero los jurisconsultos romanos no aceptaron esa idea general de la obligación nacida por quasi ex delicto, más que solamente en algunos casos.

Así fue que la teoría de la responsabilidad se aplicó únicamente para resolver los casos particulares que se listan en la *Lex Aquilia*, y por esto, en un principio se ejercía -fuera de esos casos- la venganza corporal, pero a medida que pasó el tiempo la venganza desaparece y el Estado interviene aplicando la justicia (pena) a través de la ley, y se acaba por reconocer que la responsabilidad del autor del daño no se da fuera de los casos de ley.

Pero aun así la finalidad de la *Lex Aquilia* y de los demás textos legales de establecer la reponsabilidad solamente para casos particulares, se quedó únicamente en la idea de composición: "el autor del daño es castigado por una pena privada" (1), estando muy lejos de la idea de responsabilidad civil como indemnización por daños y perjuicios como es en la actualidad.

1.1.2. ANTIGUO DERECHO FRANCES (S. XIII).

El Antiguo Derecho Francés tuvo cierta influencia del Derecho Romano, no obstante de que éste confundía la responsabilidad civil de la penal a pesar de establecer las diferencias en las clasificaciones contenidas en sus

textos legales, los cuáles, no tuvieron ninguna influencia en el Derecho Romano pero sí en el Antiguo Derecho Francés.

Teóricamente los franceses desecharon la idea "pena privada" para tomar el concepto de indemnización como una solución al daño sufrido por la víctima.

Esta acción indemnizadora fue la que marcó la diferencia entre responsabilidad civil y responsabilidad penal, aplicándose en delitos privados y delitos públicos; en los primeros mencionados, la acción indemnizadora procedía por sí sola; y en el segundo de los casos procedía junto con la acción del Estado.

Por lo anterior, la diferencia no es del todo clara, ya que la acción indemnizadora que se refiere a los atentados contra la persona y su honor, mantienen todavía la influencia penal, ya que en los tiempos antiguos esto se reparaba con la venganza, y los daños ocasionados a los bienes solamente son reparados por una indemnización, lo cual no es una pena sino un pago por daños y perjuicios. Aun así, ésto constituye un avance para diferenciar la responsabilidad civil de la penal.

Ahora bien, el Antiguo Derecho Francés a diferencia del Derecho Romano, establece un principio general de la responsabilidad civil: "un daño cualquiera causado con una culpa cualquiera, da lugar a reparación" (2).

Dado que la culpa es elemento fundamental de la responsabilidad, Domat nos detalla tres tipos de culpa (La culpa por delito, que origina responsabilidad penal frente al Estado y responsabilidad civil frente a la víctima; la responsabilidad contractual, por ejemplo, cuando no se entrega la cosa vendida; la culpa por negligencia o imprudencia, por ejemplo, cuando se ocasiona un daño por un edificio que no es reparado) estableciendo un principio de responsabilidad civil: "es una consecuencia natural de todas las especies de compromisos particulares y del compromiso general de no causar mal a nadie que aquellos que ocasionen algún daño, sea por haber contravenido algún compromiso o por haber faltado al mismo, están obligados a reparar el mal que hayan hecho" (3).

Siguiendo la doctrina de Domat, figura en el antiguo derecho francés el principio de que "no existe responsabilidad civil sin culpa" (4), lo que quiere decir que el autor del daño que obra sin culpa no está obligado a la reparación del mismo.

Por todo esto se puntualizó que el requisito esencial de la responsabilidad civil es la culpa, ya sea intencional o por imprudencia o negligencia, y se exigió como requisito su existencia, tanto en la responsabilidad delictual como en la contractual. No obstante lo cual, en la esfera de la responsabilidad contractual no se precisó en su totalidad la noción

de la culpa, ya que surgió la confusión de que si la culpa contractual se determinaba por el contenido de un contrato o por la responsabilidad contractual. Al mismo tiempo, se crearon diferentes grados de culpa, tales como: la lata, la levis y la levissima; mientras que en materia delictual y quasi-delictual, procedía solamente la culpa levissima para que procediera la responsabilidad. Dado lo anterior, la noción de culpa permaneció como una idea muy vaga, pero llevó al antiguo derecho francés a establecer casi por completo, una separación clara entre responsabilidad penal y responsabilidad civil.

El establecimiento del principio general de responsabilidad civil, la mencionada separación entre los conceptos de responsabilidad civil y penal y la importancia que se otorgó a la responsabilidad objetiva, por sobre la noción de responsabilidad por culpa, fueron aciertos que constituyeron la gran obra del Derecho francés.

Después de haber analizado los puntos más importantes respecto a cómo se desarrolló la responsabilidad en el Derecho Romano y en el Antiguo Derecho Francés, se repasará de manera breve el desarrollo de este concepto en el Derecho Español Antiguo y en el Derecho Mexicano.

1.1.3. DERECHO ESPAÑOL ANTIGUO.

En el Derecho Español Antiguo, las Siete Partidas establecieron la necesidad de reparar los daños del delito.

En su parte penal se reguló la responsabilidad civil por el hecho propio o por el realizado por nuestro mandato o con nuestro consentimiento, y por excepción, se reguló la responsabilidad por el hecho ajeno.

Así mismo, en esta ley también se estableció, en ciertos supuestos, la responsabilidad del superior por el hecho del siervo o del subordinado.

1.1.4. DERECHO ANTIGUO MEXICANO.

En el derecho antiguo mexicano el cumplimiento forzoso de las obligaciones era a través de la prisión o de la esclavitud.

Conforme se fue desarrollando su historia a partir de los aztecas y hasta la Independencia de México, evoluciona también la legislación, la cual tuvo ciertos grados de adelanto de acuerdo a las necesidades que fueron surgiendo en nuestro país:

El Código Civil de 1870, que se aplicó al Distrito Federal y a los territorios de Baja California Norte y Sur, (se aprobó por Decreto del Congreso el día 8 de diciembre de 1870, entrando en vigor el día 10 de marzo de 1871), tuvo una gran influencia del Código Civil Francés y del Derecho

Romano y contempla dos clase de responsabilidad civil: la contractual y la extracontractual (art. 1574) la primera deriva del incumplimiento de un contrato, la segunda, de un hecho ilícito.

En algunos de sus artículos se alude a: los daños causados por la ruina de un edificio que por descuido no se reparó (art.1592); la responsabilidad por el hecho de otras personas o por el hecho ajeno -ya se empezaba a vislumbrar el concepto de responsabilidad por hecho lícito o responsabilidad objetiva- (art. 1595); por último, en su artículo 1589 señala que la responsabilidad civil solamente se va a exigir por el que tiene el derecho de pedir el cumplimiento de la obligación y por aquél señalado expresamente por la ley.

El código que se ha estado mencionando, dejó de surtir efectos el 1o de junio de 1884, fecha en la cual, entró en vigor la nueva legislación civil.

El Código Civil de 1884, tuvo vigencia del 1o de junio de 1884 al 30 de septiembre de 1932. Este ordenamiento en cuestión de responsabilidad, tuvo exactamente la misma redacción del Código Civil de 1870, y en ambos, sólo se contenían algunas reglas en materia de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

El Código Penal de 1871, era la legislación más completa y fundamental en el estudio de la responsabilidad civil, el cual, tuvo una gran influencia de la Teoría Romana y Francesa. Su contenido en materia de

responsabilidad civil se refiere a cuáles son sus requisitos, a las personas que civilmente son responsables, a la manera de hacerse efectiva la responsabilidad y el término que se tiene para demandarla, a la obligación de reparar el daño causado por el incumplimiento de una obligación, a la restitución, indemnización y pago de gastos judiciales, así como de su extinción.

Ahora bien, para haber logrado legislar este ordenamiento penal dedicando una de sus partes a la responsabilidad civil, se tuvo que llegar a la conclusión, por los propios legisladores mexicanos, que la responsabilidad civil no suponía la penal y que podía absolverse a un delincuente al mismo tiempo que se le condenaba a reparar el daño que había causado.

Por último, el 30 de agosto de 1928, se expidió un nuevo Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el cual, entró en vigor el 1o de octubre de 1932.

Este nuevo ordenamiento jurídico, dedica su Capítulo V a la responsabilidad consagrando en su artículo 1910 la Teoría Subjetiva de la responsabilidad fundada en la culpa (responsabilidad por hecho ilícito) y en su artículo 1913 la Teoría Objetiva o del Riesgo Creado (responsabilidad por hecho lícito), así como la reparación al daño moral ocasionado por un hecho ilícito, tanto por lo que se refiere a la reponsabilidad contractual como a la

extracontractual, igual obligación tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva. Por último, reparará también el daño moral el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928 del Código Civil (actualmente art. 1927, reforma del 10 de enero de 1994 en el D.O.F.).

Como podemos ver, nuestra legislación tuvo una gran influencia del Derecho Romano, así como del Derecho Francés los cuales aportaron las teorías más importantes en materia de responsabilidad.

Basados en lo anteriormente asentado, se concluye que la responsabilidad se ha manifestado de diferentes formas. Poco a poco las ideas fundamentales que la dominan han ido evolucionando a través del tiempo pero, ¿De verdad lo que ha evolucionado es la responsabilidad en sí, como esencia, o lo que ha evolucionado es la reacción del hombre frente a un incumplimiento o frente a una persona que es reponsable de un daño que se causa en su contra, es decir, lo que se ha desarrollado son las instituciones de reparación del año o la responsabilidad en sí misma?.

Considero, que la responsabilidad "per se" siempre ha sido la misma; es decir, el ser responsable de un mal siempre ha existido, desde la antigüedad hasta nuestros días, sin importar con qué características: si se ha dado por culpa o negligencia, si fue objetiva o por hecho ilícito, si es delictual o contractual, si es penal o civil; por todo esto, la historia le ha encargado al

Derecho la difícil tarea de que vaya constituyendo los elementos, las definiciones, las distinciones, las clasificaciones, así como las soluciones legales de la responsabilidad.

1.2 CONCEPTO

El concepto de "responsabilidad" es moderno, nace en la época contemporánea en el año de 1789 en el Diccionario Crítico del abate Feraud.

La responsabilidad ha sido definida en diferentes disciplinas como la moral, la jurídica, la filosófica, así como en el lenguaje ordinario, y ha sido motivo de diferentes teorías y fundamentos que constituyen una gran variedad de definiciones.

A continuación voy a dar los conceptos más importantes de la responsabilidad desde los diferentes ámbitos en los cuales se ha definido:

1.2.1. CONCEPTO ETIMOLOGICO.

Rolando Tamayo y Salmorán da su definición etimológica:

"La voz 'responsabilidad' proviene de 'respondere' que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, responsalis significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido 'responsum' ('responsable') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. 'Respondere' se encuentra estrechamente relacionado con 'spondere', la expresión solemne en la forma de

la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst.,3,92), así como 'sponsio' la forma más antigua de obligación (A. Berger)"(5)

El Diccionario Jurídico Omeba, también nos da el significado etimológico de responsabilidad de una manera más amplia y fácil de entender:

"La expresión surge del latín respondere, que significa "estar obligado"". (6)

1.2.2.CONCEPTO GRAMATICAL.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define responsabilidad como una:

"Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal". (7)

El Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, define la responsabilidad desde un punto de vista gramatical:

"Responsabilidad f. calidad de responsable.- La responsabilidad implica la libertad (sinon.v. - Deber)". (8)

1.2.3.CONCEPTO ORDINARIO.

Rolando Tamayo y Salmorán, citando a H.L.A. Hart, a través de un pasaje imaginario nos da una idea de la palabra responsabilidad y su manejo en el lenguaje ordinario:

"El uso moderno de 'responsabilidad' en el lenguaje ordinario, es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de 'respondere' y 'spondere', puede tener otro sentido y alcance. El profesor H.L.A. Hart ilustra la polisemia y equívocidad de 'responsabilidad' en un relato imaginario:

Como capitán de un barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona responsable. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente responsable de su conducta negligente y... en un juicio civil fue considerado

jurídicamente responsable de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aún vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños". (9)

Para entender mejor la variedad de formas que dicho relato asigna a la palabra "responsabilidad" el autor citado llega a la siguiente conclusión:

"En este pasaje se puede distinguir cuatro sentidos de 'responsabilidad'. 1) Como deberes de un cargo: ("es responsabilidad del capitán..."); "es responsabilidad de los padres..."). Las responsabilidades como deberes que corresponden a un cargo, sugieren la idea de un deber en abstracto y presuponen cierta discrecionalidad. 2) Como causa de un acontecimiento: ("la tormenta fue responsable de la pérdida..."; "la larga sequía fue responsable de la hambruna..."). 3) Como merecimiento, reacción, respuesta. 'Responsabilidad' en este sentido, significa 'verse expuesto a...', 'merecer', 'responder de...', 'pagar por...' ("...fue encontrado responsable de la pérdida de vidas y bienes"; "el que cause un daño es responsable de..."). Como puede apreciarse, este sen--

tido de 'responsabilidad' es el que más se acerca a su significado originario (responder). ---

4) Como capacidad mental ("fue encontrado de sus actos"). (10)

1.2.4. CONCEPTO JURIDICO

Finalmente, como conceptos jurídicos de responsabilidad tenemos los siguientes:

a) Rolando Tamayo y Salmorán siguiendo la Teoría Pura del derecho de Hans Kelsen nos dice:

"un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado". (11) "En este sentido la responsabilidad presupone un deber". (12)

b) El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, define a la responsabilidad como:

"La obligación de reparar y satisfacer por sí ó por otro cualquier pérdida ó daño que se hubiere causado un tercero" (13)

Quisiera hacer una pequeña aclaración retomando lo que dije al principio de este capítulo.

En estas definiciones se habla de deber y obligación, el deber como uno de los elementos de la obligación, el cual, no se debe confundir con la palabra responsabilidad, es decir, la responsabilidad como segundo elemento se constituirá únicamente cuando no se cumple con la obligación y sirve solamente como un efecto de garantizar su cumplimiento, por lo que no debe confundirse con la obligación misma.

En relación con lo anterior el Diccionario Jurídico Omeba nos dice:

"Cualquier definición de la responsabilidad debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellas. Una persona es responsable cada vez que debe reparar un perjuicio, por que el término 'reparar' supone - que el autor del perjuicio no es el que lo ha -- sufrido. Por lo tanto, el concepto de 'responsabilidad' presupone el previo incumplimiento de - la obligación". (14)

Conforme a lo antes expuesto, la responsabilidad solamente se puede dar cuando existe la posibilidad de exigir el cumplimiento de una obligación.

Para concluir y reuniendo los elementos anteriores se puede integrar un concepto propio de la responsabilidad: La responsabilidad es la reparación

del daño ocasionado a una tercera persona causado por el incumplimiento de un contrato, por un hecho ilícito, por una responsabilidad objetiva; así como también, dicha responsabilidad implica reparar el daño moral ocasionado a esa tercera persona.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Mazeaud, Henri y León y Tunc André, **Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil, delictual y contractual**, p. 49.
- 2) Ibid., p. 51.
- 3) Ibid., p. 52.
- 4) Ibid., p. 54.
- 5) Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, artículo de Rolando Tamayo y Salmorán, pp. 2824 y 2825.
- 6) **Diccionario Jurídico Omeba**, p. 790.
- 7) **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**, p. 1140.
- 8) **Diccionario Pequeño Larousse**, p. 897.
- 9) Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., p. 2825.
- 10) Ibid., p. 2825
- 11) Idem.
- 12) Idem.

13) Escriche, Joaquín, **Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia**, p. 380.

14) **Diccionario Jurídico Omeba**, p. 791.

CAPITULO II

SENTIDO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

2.1.DIFERENTES RESPONSABILIDADES CIVILES QUE SE DAN EN EL AMBITO JURIDICO.

La responsabilidad civil ha sido objeto de estudio de varios tratadistas mexicanos, los cuales desde sus diferentes puntos de vista han coincidido en verla como una obligación de reparar el daño.

Así, pues, en el presente capítulo se revisará el estudio que de ella hacen algunos teóricos mexicanos, tomando éstos como base la evolución que sufrió dicho concepto en el Derecho Civil Contemporáneo: de una responsabilidad subjetiva a una responsabilidad objetiva o por riesgo creado.

Es así, como se explicará en el presente capítulo la teoría de la responsabilidad civil.

De las diferentes responsabilidades que se dan en el ámbito jurídico se ha expuesto lo siguiente:

Ignacio Galindo Garfías, nos dice:

"En términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie". (1)

Este principio jurídico fundamental de no dañar a nadie, impone la obligación de reparar el daño causado por una persona y dicha obligación deriva de la responsabilidad civil.

Galindo Garfias afirma: "Domat (en el siglo XVII) logró expresar estas ideas en una fórmula sintética, que recogería después Pothier y se vería reproducida más tarde en el artículo 1382 del Código Civil francés de 1804: 'todo hecho del hombre que cause un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa ha ocurrido, a repararlo'".(2)

Esta disposición del derecho francés es el antecedente más importante del artículo 1910 del Código Civil mexicano, el que establece la obligación de reparar el daño ocasionado por un hecho ilícito.

El hecho ilícito es "la conducta violatoria del deber jurídico de no causar daño a nadie".(3)

Esta conducta violatoria genera dos tipos de responsabilidad: una responsabilidad extracontractual cuando se viola un ordenamiento legal de manera directa y una responsabilidad contractual cuando se incumple una obligación previamente contraída.

Así vemos que para Galindo Garfias el hecho ilícito es causa de estas dos responsabilidades y en ambas hay obligación de reparar el daño que se ha causado.

Ahora bien, el mencionado autor señala tres elementos que constituyen la responsabilidad civil, los cuales son: .

1) Un hecho ilícito: que es la realización de una conducta que provoca un daño, ya sea con intención o imprudencia (dolo o culpa), como lo señala el artículo 1830 del Código Civil: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres". Con esto, Galindo Garfias concluye que la ilicitud es el dato que caracteriza a la responsabilidad civil por ser un hecho que produce el efecto de dar origen a la obligación de reparar el daño causado.

2) El segundo elemento es el daño, dividido en tres clases: a) el daño que la persona sufre en su patrimonio (daño emergente); b) el daño que se ocasiona a una persona que no puede obtener una ganancia lícita por el incumplimiento de la obligación (lucro cesante o perjuicio); c) los daños causados a una persona en su intimidad, salud, buena fama, sentimientos, etc. (daño moral).

La reparación del daño consistirá en el restablecimiento de la situación anterior, es decir, volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, y si no es posible, en el pago de daños y perjuicios. Las personas que están obligadas a reparar ese daño serán las que, por hecho propio o ajeno

sean responsables por un hecho ilícito y aún así, las personas que actuando lícitamente produzcan también un daño.

3) La relación causal entre el hecho ilícito y el daño causado, que consiste en determinar la causa que ocasionó el daño y si esa causa es imputable al demandado a quien se le va a atribuir la sanción de reparar el daño.

Por último, el autor citado, después de dar su opinión respecto a la responsabilidad civil contractual y extracontractual, nos da su punto de vista en relación con otro tipo de responsabilidad civil, es decir, la responsabilidad objetiva o por riesgo creado.

Retomando lo que se señaló anteriormente respecto a que también serán responsables las personas que causen un daño aún cuando actúen lícitamente, nos dice:

"La responsabilidad en este caso no requiere que la causa del daño sea imputable a culpa o dolo de quien resulte responsable del daño producido por una cosa peligrosa. La responsabilidad objetiva nace de la creación de un riesgo por el uso de una cosa peligrosa y se impone a quien ha creado ese riesgo al emplear el aparato o mecanismo que ha producido un daño que no debe de ser soportado por la víctima. Quien debe estar obligado a repararlo es

el propietario de la cosa peligrosa cuyo empleo ha provocado el accidente lesivo". (4)

Luego entonces, para el maestro Galindo Garfias la responsabilidad objetiva es aquella que se origina por el uso de instrumentos, aparatos, mecanismos o sustancias peligrosas, tal como lo señala el artículo 1913 del Código Civil:

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

Para Ernesto Gutiérrez y González, la responsabilidad civil tiene cuatro especies:

- 1.- Contractual.
- 2.- Por hecho ilícito.
- 3.- Objetiva por riesgo creado.
- 4.- Subsidiaria.

1.-La responsabilidad contractual "consiste en el cumplimiento del contenido de un contrato conforme a lo expresamente pactado, a la ley, el uso y la buena fe" .(5)

Para dicho autor esta responsabilidad es diferente a la que proviene del incumplimiento del contrato que erróneamente se denomina "responsabilidad contractual". Este tipo de responsabilidad, por incumplimiento de contrato, la denomina extracontractual porque proviene de un hecho ilícito por violar un contrato.

Lo anterior es entendible, ya que el contrato tiene por esencia el cumplimiento de su obligación y el no cumplirla queda fuera de su contenido, de ahí, que el incumplimiento del contrato sea una responsabilidad extracontractual al igual que la responsabilidad nacida por violar una ley o una declaración unilateral de voluntad, "por lo que debe hablarse únicamente de responsabilidad por hecho ilícito". (6)

2.-La responsabilidad por hecho ilícito, se origina por violar una ley, un contrato o una declaración unilateral de voluntad.

El hecho ilícito es "toda conducta humana culpable por dolo o negligencia que pugna con un deber jurídico stricto sensu, con una manifestación unilateral de voluntad o con lo acordado por las partes en un convenio" (7). Por lo que, la responsabilidad civil por hecho ilícito "es la

conducta de restituir las cosas al estado jurídico que tenían y de no ser posible, pagar los daños y perjuicios causados por una acción u omisión de quien los cometió por sí mismo, o esa acción u omisión permitió que los causaran personas a su cuidado o cosas que posee, en vista de la violación culpable de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu previa". (8)

Por lo que de esta definición se derivan los elementos que constituyen la responsabilidad por hecho ilícito:

a) Una acción u omisión .

El hecho ilícito deriva de la realización de ciertos actos contrarios a lo que establece la ley, una declaración unilateral de voluntad o un contrato, o bien, de la abstención a hacer lo que nos imponen.

b) Un daño o perjuicio.

Siendo el daño un menoscabo al patrimonio, y el perjuicio la privación de una ganancia lícita, ambos, por incumplimiento de una obligación.

c) Una relación de causalidad entre la conducta de acción u omisión y el daño o perjuicio.

Los daños y perjuicios deben ser una consecuencia directa e inmediata del hecho ilícito por acción u omisión.

d) Restituir las cosas al estado jurídico que tenían o pagar daños y perjuicios.

La reparación del daño puede consistir en restablecer la situación anterior y, sólo que no sea posible, pagar daños y perjuicios.

e) Que el daño sea imputable a la persona que lo ocasionó.

Se tiene que probar por la víctima que el daño que sufrió le es imputable al autor del hecho ilícito para que éste repare el daño.

f) Que el daño se cometa por hecho propio o ajeno. La responsabilidad recae en la persona que comete un hecho ilícito por sus propios actos o por el hecho de otras personas o cosas que posea.

g) En ciertos casos, que el autor de la conducta está en mora.

La mora sólo es aplicable a los hechos ilícitos por violar el cumplimiento de un contrato o de una declaración unilateral de voluntad.

En el contrato y en la declaración unilateral de voluntad, se comete un hecho ilícito por su incumplimiento o por no cumplir puntualmente. Por lo que la mora es el retardo en el cumplimiento de una obligación y para que proceda es necesario que sea posible el cumplimiento de dicha obligación.

h) Una violación culpable de un deber jurídico stricto sensu o de una obligación lato sensu.

El hecho ilícito no solamente es por violar la ley, sino también por violar un contrato o una declaración unilateral de voluntad. Esto genera una

responsabilidad civil por culpa que es la obligación de reparar el daño ya sea por indemnización o pago de daños y perjuicios.

3.-La responsabilidad objetiva substituye la noción de culpa por la de riesgo creado.

El autor la define de la siguiente manera:

"Es la conducta que impone el Derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en si mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente".(9)

La responsabilidad objetiva tiene doble aplicación: en materia de riesgos profesionales (Derecho Laboral) y por el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos y demás que sean peligrosos (Derecho Civil).

Los elementos de la responsabilidad objetiva son: a)que haya una relación causal entre el daño y el objeto peligroso; b)que no haya culpa de la víctima; c)que no haya caso fortuito y, d)que no haya prescripción para hacer valer la responsabilidad objetiva.

4.-Por último, la responsabilidad subsidiaria, a criterio de Gutiérrez y González, es otro tipo de responsabilidad civil, a la que define de la siguiente manera:

"Es la que se presenta a cargo de una persona que debe responder por las conductas de otra, pero sólo a partir del límite en que ésta es impotente para cubrir el todo o parte de las prestaciones que debe". (10)

Tal es el caso del artículo 1927 del Código Civil en donde el Estado responde en forma subsidiaria y solidaria de los daños que cause el servidor público en el ejercicio de sus funciones.

"Art.1927.-El Estado tiene obligación de responder del pago los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

Manuel Bejarano Sánchez para tratar la responsabilidad civil nos habla primero del hecho ilícito, el cual define como "la violación culpable de un deber jurídico que causa daño a otro y que responsabiliza civilmente"(11). Por otro lado, define a la responsabilidad civil como "el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito (y también por el "riesgo creado"), la

cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros".(12)

El hecho ilícito como fuente de obligaciones es muy importante y surge cuando se reúnen sus elementos de antijuricidad, culpabilidad y daño, es decir, solamente será ilícito un hecho que sea contrario al derecho, que se haya ocasionado por culpa pudiendo evitar un daño y no se hace, y que ocasione una pérdida a una persona.

El hecho ilícito puede ocasionarse por el incumplimiento de un contrato o de una declaración unilateral de voluntad (responsabilidad contractual) y por el incumplimiento a una ley (responsabilidad extracontractual).

Estos hechos ilícitos son causa de una responsabilidad civil, la cual, es la obligación de reparar los daños y perjuicios.

Siguiendo el pensamiento de Bejarano Sánchez, la responsabilidad civil se divide:

a) Por su origen; en responsabilidad extracontractual, que se origina cuando se viola una norma de observancia general y responsabilidad contractual, la que surge cuando se viola una norma de carácter particular. Ambas tienen el efecto de reparar el daño y su diferencia es solamente de grado ya que en la primera no existe una relación previa entre el autor del

daño y la víctima y en la segunda sí hay esta relación pre-existente entre los contratantes.

b) Por el elemento en que se finca la necesidad de resarcir los daños: en responsabilidad subjetiva cuando los daños han sido ocasionados por una conducta culposa, antijurídica y dañosa que se basa en la noción subjetiva de la culpa y tiene como fuente el hecho ilícito (responsabilidad contractual y extracontractual) y en responsabilidad objetiva que se basa en un riesgo creado y no en la noción de culpa y aún cuando se actúe lícitamente se está obligado a esta responsabilidad por apoyarse en un elemento externo que es el riesgo creado concluyendo que son fuente de responsabilidad civil el hecho ilícito y el riesgo creado.

Así pues, la responsabilidad civil es la obligación de reparar el daño ocasionado a otro ya sea por un hecho ilícito que viole una norma general o particular con culpa (responsabilidad subjetiva) o por un riesgo creado (responsabilidad objetiva).

Manuel Borja Soriano, señala:

"La responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se han causado".(13)

La causa de una responsabilidad civil es el hecho ilícito, el cual es ejecutado sin derecho con culpa o negligencia que provoca un daño. Este acto

generador de la responsabilidad civil tiene varios elementos: un acto (de comisión o de omisión) imputable al demandado, dañoso para la víctima e ilícito causado.

Para Borja Soriano la responsabilidad civil se divide en:

Responsabilidad extracontractual: Que es la que proviene de un hecho jurídico, el cual consiste en la violación de una norma de observancia general como lo es la ley, produciendo la obligación de indemnizar los daños y perjuicios.

Responsabilidad contractual: en donde hay una relación preexistente entre actor y demandado. Los elementos de esta responsabilidad son: un daño o perjuicio por inejecución de la obligación, imputable al demandado y por mora del demandado.

Por último define la responsabilidad objetiva:

"El hecho material de hacer uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, aunque se obre lícitamente, sin culpa alguna, produce la obligación de responder del daño que se cause".(14)

En este tipo de responsabilidad no influye la licitud o ilicitud del hecho que causa un daño, por lo que la víctima exige la indemnización sin

tomar en cuenta la noción de culpa, basándose solamente su derecho en el hecho perjudicial.

Con lo que se manifiesta en el párrafo anterior, se concluye que el fundamento de la responsabilidad objetiva consiste en eliminar el elemento esencial de la responsabilidad subjetiva que es, a criterio de Borja Soriano, la imputabilidad del hecho ilícito al autor del daño. En la responsabilidad objetiva el sujeto siempre será responsable por el riesgo creado con el uso de aparatos peligrosos aunque se obre lícitamente, y solamente estar exento de esa responsabilidad si demuestra que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima ; por lo que se requiere que ese uso de objetos peligrosos causen forzosamente un daño (relación causal).

Por su parte, Rafael Rojina Villegas nos dice lo siguiente respecto a la responsabilidad:

“La responsabilidad civil se integra por tres elementos:

1)La comisión de un daño: el daño es el elemento esencial de la responsabilidad civil, pues es evidente que no puede existir la responsabilidad u obligación sin la existencia de un daño; aún cuando haya dolo o culpa y se diera la relación causal, que en este caso, solamente sería entre el hecho y la culpa.

2) La culpa: la teoría subjetiva de la responsabilidad parte del elemento culpa, que se considera como esencial para que se exiga la reparación del daño. Reconociéndose también la reparación del daño en la responsabilidad objetiva o del riesgo creado en la cual, no hay culpa.

3) La relación causa-efecto entre el hecho y el daño: para que haya responsabilidad civil "no sólo es necesario que el sujeto sea culpable del daño, sino además causante del mismo" .(15)

En la culpa contractual se requiere que los daños exigibles por el incumplimiento de una obligación sean directos e inmediatos del hecho que los origina, y este principio se aplica, por la doctrina y la jurisprudencia, a la culpa extracontractual o aquiliana, a pesar de no existir disposición expresa al respecto.

Ahora bien, a lo señalado anteriormente Rojina Villegas agrega:

"La causalidad no implica la culpabilidad; pero ésta sí entraña o supone aquella. Es evidente que el causante de un daño, no siempre es culpable del mismo. En cambio, el culpable de un determinado perjuicio, necesariamente debe ser causante del mismo, pues para calificarlo de culpable, ha sido necesario antes que haya causado ese daño, ya que si no lo hubiere originado, jurídicamente no podrá reputársele culpable del mismo".(16)

La responsabilidad civil es la reparación del daño, y se hace exigible en el momento que se integre los tres elementos mencionados anteriormente. De acuerdo con la teoría subjetiva el sujeto no ser responsable si se prueba que el daño y su nexo causal se produjeron por caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o culpa inexcusable de la victima.

El autor citado explica los diferentes tipos de responsabilidad a través del hecho ilícito como fuente de obligación, del incumplimiento de las obligaciones que generan la responsabilidad civil contractual y de la responsabilidad objetiva.

Para que exista la responsabilidad subjetiva sólo se requiere la conducta ilícita ya sea por comisión u omisión, independientemente de la naturaleza del orden de que se trata.

El hecho ilícito ha sido estudiado como fuente de las obligaciones por la teoría subjetiva de la responsabilidad. Siendo todo hecho que produce la violación de un deber consagrado en la ley o en la voluntad de las partes.

Por lo que se refiere a la responsabilidad contractual, Rojina Villegas la denomina "una obligación especial que nace por el incumplimiento de las obligaciones y que origina la indemnización compensatoria".(17)

Sus elementos son:

1) Que el deudor incurra en mora: es el elemento más importante, ya que "es necesario que la deuda se haga exigible y que no se cumpla... por lo tanto, se dice que el deudor incurre en mora cuando injustificadamente no cumple en forma puntual su obligación que ya se hizo exigible".(18)

2) Que cause daño y perjuicio a su acreedor, los que consisten en la lesión que se hace de un derecho por el incumplimiento de una obligación.

3) Que exista una culpa contractual la cual, está sobrentendida en la ley.

4) Que haya una relación causal entre el incumplimiento y el daño: la relación de causalidad debe ser directa e inmediata entre el incumplimiento de una deuda y los daños causados por ese incumplimiento.

Respecto a la responsabilidad objetiva, esta surge cuando se hace uso de cosas peligrosas que causan un daño, el cual, debe ser reparado, aún cuando se proceda lícitamente.

Los elementos de la responsabilidad objetiva son: el uso de cosas peligrosas, la existencia de un daño patrimonial y la relación causal entre hecho y daño. En la responsabilidad objetiva a diferencia de la subjetiva, se toma en cuenta sólo el carácter objetivo (uso de cosas peligrosas) prescindiendo del elemento interno culpa, por lo que conforme a esta teoría,

toda actividad que crea un riesgo para los demás origina una responsabilidad objetiva por los daños que se causen.

Es así, como he repasado brevemente la teoría de la responsabilidad civil a través de los diferentes tratadistas mexicanos, los cuales han definido esta figura jurídica como una "obligación" de reparar los daños causados por violar un deber jurídico.

Por lo que se concluye:

-Que la responsabilidad desde un punto de vista civil es la obligación de reparar el ^{12~}daño causado a una persona.

-Los elementos esenciales que la conforman son: el hecho ilícito o lícito, la culpa o riesgo creado, el daño y la relación causal entre el hecho y el daño.

La naturaleza misma del concepto de responsabilidad civil, hace posible que pueda entenderse de diferentes formas, pudiendo hacer una clasificación de ella:

a) Responsabilidad Subjetiva por culpa o dolo ocasionada por un hecho ilícito la cual, puede ser contractual o extracontractual a través de hechos propios, ajenos o por el hecho de las cosas.

b) Responsabilidad Objetiva por riesgo creado ocasionada por el uso de cosas peligrosas aún actuando lícitamente.

2.2.-REGULACION JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LAS LEYES NACIONALES.

Dados los elementos que han quedado asentados en relación con la teoría de la responsabilidad subjetiva y de la responsabilidad objetiva, se tomar nota de su fundamento constitucional y de su aplicación en el Código Civil.

2.2.1.CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Siguiendo el pensamiento de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez (19)se puede entender que sin duda, la Responsabilidad Civil parte del principio de 'no dañar a otro', y su fundamento constitucional se encuentra expresamente señalado en los artículo 1o, 12 y 13, los cuales establecen la igualdad ante la ley, es decir, si bien es cierto que todos somos iguales ante la ley por consiguiente nadie tiene derecho a ocasionar un daño a otro.

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, hace mención al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos: la responsabilidad política, administrativa, penal y civil.

Gabriel Ortiz Reyes (20) nos dice: "El artículo 111 del referido Título Cuarto establece, aparte de las responsabilidades políticas, disciplinarias y

penales, las de carácter civil, cuya regulación se transfiere al legislador ordinario. En este sentido, el artículo 1928 del Código Civil constituye la base del Derecho vigente de responsabilidad extracontractual de los servidores públicos y subsidiariamente del Estado por actos o hechos de aquellos”.

Como una acotación al margen, de acuerdo a las reformas del 10 de enero de 1994 del Diario Oficial de la Federación, que se mencionan más adelante, el artículo 1928 del Código Civil es ahora el artículo 1027 y además con dichas reformas la responsabilidad del Estado es subsidiaria así como también es solidaria con el servidor público.

Con lo anterior, cabe citar el comentario de J. Jesús Orozco Henríquez, que al respecto señala:

“Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente”.(21)

Por lo que, cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones cause un daño a otro incurre en responsabilidad civil en los términos que señala el Código Civil.

2.2.2.CODIGO CIVIL.

Nuestro Código regula por separado a la responsabilidad extracontractual al reglamentar los hechos ilícitos en sus artículos 1910 y siguientes; y a la responsabilidad contractual al tratar el incumplimiento de las obligaciones en sus artículos 2104 y siguientes. Estos dos tipos de responsabilidad constituyen lo que se denomina Teoría Subjetiva de la Responsabilidad. Así también, regula la responsabilidad objetiva en su artículo 1913 y 1914 (Teoría Objetiva

Estas teorías, subjetiva y objetiva, han sido base de la regulación de la responsabilidad civil en la legislación mexicana.

2.2.2. I. REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA.

La responsabilidad subjetiva (por culpa o dolo) que contempla, tanto la responsabilidad extracontractual, como la contractual, es regulada por el Código Civil de la siguiente forma:

A.- RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL POR HECHO ILICITO.

El precepto fundamental de esta responsabilidad, lo encontramos en el artículo 1910 de nuestro Código Civil el cual, tiene los siguientes antecedentes legislativos: **Código Civil Napoleónico**, artículo 1382: "Todo hecho

cualquiera del hombre que causa a otro un daño, obliga a repararlo a aquel por cuya falta ha acontecido"; **Código Civil Español**, artículo 1902: "El que por acción u omisión cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado". **Código Civil Alemán**, artículo 823: "El que por un hecho contrario al derecho, ataca, con intención o negligencia, la vida, el cuerpo, la salud, la libertad, la propiedad o cualquier otro derecho de otra persona, está obligado para con ésta a la reparación del daño que de aquel hecho ha resultado"; **Código Suizo de las Obligaciones**, artículo 41: "El que causa de manera ilícita un daño a otro, sea intencionalmente, sea por negligencia o imprudencia, está obligado a repararlo. El que causa intencionalmente un daño a otro por hechos contrarios a las costumbres, está igualmente obligado a repararlo"; **Código Civil Ruso**, artículo 403: "El que ha causado un daño a la persona o al bien de otro, está obligado a repararlo. Queda librado de esta obligación si prueba que no podía prevenir este daño o que no tenía el poder legal de causarlo, o que se produjo como resultado de la premeditación o de la negligencia burda de la víctima misma".

Ahora bien, en nuestro Código Civil la responsabilidad extracontractual se origina por hechos propios, por hechos ajenos o por el obrar de las cosas:

1.-Por hechos propios:

"Art. 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 de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Con este principio se deriva que la persona responsable puede ser: capaz o incapaz (el autor del hecho ilícito debe de ser culpable pero no es indispensable que sea imputable) como lo señala el artículo 1911 del Código Civil: "El incapaz que cause daño debe repararlo, salvo que la responsabilidad recaiga en las personas de él encargadas, conforme a lo dispuesto en los artículos 1919,1920,1921 y 1922".

2.-Por hechos ajenos.

En ocasiones una persona debe reparar los daños ocasionados por la conducta ajena. La culpa del responsable ser por el hecho que causa un daño, el cual, debió ser evitado por él, por lo que su responsabilidad proviene del cuidado de la vigilancia y de la elección de las personas a su cargo:

Por los hechos de incapaces responden:

Los que ejercen la Patria Potestad, artículo 1919: "Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que están bajo su poder y que habiten con ellos".

Los Directores de Colegios y Talleres, artículo 1920: "Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata".

Los Tutores, artículo 1921: "Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tienen bajo su cuidado".

Por los hechos de empleados o representantes responden:

Por los operarios: los maestros artesanos, artículo 1923: " Los maestros artesanos son responsables de los daños y perjuicios causados por sus operarios en la ejecución de los trabajos que les encomienden".

Por los obreros o dependientes: los patrones y dueños de los establecimientos mercantiles, artículo 1924: "Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia".

Por los sirvientes: los jefes de casa, dueños de hoteles o casas de hospedaje, artículo 1925: " Los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de

hospedajes están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes en el ejercicio de su encargo".

Por los representantes de las Sociedades: las Personas Morales, artículo 1918:" Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones".

Por los Servidores públicos: el Servidor público o el Estado, artículo 1927: "El Estado tiene obligación de responder del pago los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

En estos casos la responsabilidad civil proviene de la elección de los empleados, subalternos y representantes; y en caso de reparar el daño se puede repetir de ellos lo que se hubiere pagado.

3.-Por obra de las cosas responde el dueño de la cosa por:

Obra de un animal, artículo 1929:"El dueño de un animal pagará el daño causado por éste, si no probare alguna de estas circunstancias:I.Que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario;II.Que el animal fue provocado;III.Que hubo imprudencia por parte del ofendido;IV.Que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor". "Artículo 1930:"Si el animal que hubiere causado el daño fuere excitado por un tercero, la responsabilidad es de éste y no del dueño del animal".

La responsabilidad del dueño en este caso, resulta por no haber tomado las medidas necesarias para evitar que el animal cause un daño.

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

Por objetos caídos de una casa,artículo 1933:"Los jefes de familia que habitan una casa o parte de ella son responsables de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma".

4.-Responsabilidad por varias otras causas, artículo 1932:"Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:I.Por la explosión de máquinas o por la inflamación de sustancias explosivas;II.Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;III.Por la caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;IV.Por las

emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;VI.Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine un daño".

En estos casos se señalan supuestos de responsabilidad subjetiva o proveniente de culpa (hecho ilícito), así como también se señalan algunos supuestos de responsabilidad objetiva como son la fracción I,II (gases),IV y VI.

B.- RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.

La responsabilidad contractual se regula por el artículo 2104 y 2105 del Código Civil:

"Artículo 2104.-El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, ser responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

I.Si la obligación fuere a plazo, comenzar la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II.Si la obligación no dependiere de plazo cierto,se observar lo dispuesto en la parte final del artículo 2080(en obligaciones de hacer, el pago

debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre y cuando haya transcurrido el tiempo necesario para cumplir con la obligación);

El que contraviene a una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el sólo hecho de la contavención".

"Artículo 2105.-Las obligaciones de dar que tengan plazo fijo, se observar lo dispuesto en la fracción I del artículo anterior.

Si no tuvieren plazo cierto, se aplicar lo prevenido en el artículo 2080, parte primera".

El artículo 2080 en su parte primera señala:"Si no se ha fijado el tiempo en que deba hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos".

2.2.2.-II. REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

La responsabilidad objetiva por riesgo creado, la regula el Código Civil en el artículo 1913 y 1914 los cuales señalan:

"Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrolle, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la

energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

"Artículo 1914.- Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc., a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes, se producen daños, cada una de ellas los soportar sin derecho a indemnización".

Es así como la responsabilidad civil ha sido regulada por nuestro Código Civil en sus tres aspectos: extracontractual, contractual y objetiva.

Ahora bien, por lo que respecta a la anterior regulación nos podemos dar cuenta que con suma frecuencia se hizo alusión al daño y a la obligación de repararlo, conceptos jurídicos que son de especial importancia en la legislación mexicana, haciendo referencia a daños sufridos por incumplimientos contractuales, comisión de hechos ilícitos, uso de aparatos peligrosos, etcétera.

Sin embargo, aún cuando se emplean esos términos en forma común, su aplicación representa en ocasiones problemas de difícil solución por las diversas connotaciones que al daño y a la responsabilidad consecuente les

determina el Código Civil y por la difícil interpretación de sus artículos, así como de la comprobación de los mismos en asuntos de naturaleza civil.

Por lo que es necesario que se haga una exposición fácilmente entendible sobre el daño y su reparación en el ordenamiento civil en cuestión

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1) Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, artículo de Ignacio Galindo Garfias, p. 2826.
- 2) Ignacio Galindo Garfias, **Estudios de Derecho Civil**, p. 121.
- 3) Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., p. 2826.
- 4) Ibid., p. 2828.
- 5) Gutiérrez y González, Ernesto, **Derecho de las obligaciones**, p. 457.
- 6) Ibid., p. 444
- 7) Ibid., p. 441
- 8) Ibid., p. 458
- 9) Ibid., p. 634
- 10) Ibid., p. 633
- 11) Bejarano Sánchez, Manuel, **Obligaciones civiles**, p. 222
- 12) Idem.
- 13) Borja Soriano, Manuel, **Teoría general de las obligaciones**, p. 456
- 14) Ibid., p. 385

- 15) Rojina Villegas, Rafael, **Compendio de derecho civil III**, p. 308
- 16) *Ibid.*, p. 309
- 17) *Ibid.*, p. 352
- 18) *Idem.*
- 19) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **El sistema de responsabilidades de los servidores públicos**, p. 27.
- 20) Ortiz Reyes, Gabriel, **El control y la disciplina en la administración pública federal**, p. 18.
- 21) Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada**, artículo de José de Jesús Orozco Henríquez, p. 483.

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

3.1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

En el derecho moderno la ejecución de los servicios públicos es uno de los principales cometidos estatales correspondientes a los “servidores Públicos”.

Los servidores públicos tienen como obligación principal en el desarrollo de sus funciones el satisfacer las necesidades públicas esenciales y fundamentales de manera continua y regular, igualmente el salvaguardar la lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia que tienen que darse o ser observadas en dicha función y cuyo incumplimiento dará lugar a diversas responsabilidades atribuibles a los servidores públicos, las que se desarrollarán y explicarán a lo largo de este capítulo.

Primeramente, partiremos del término “servicio público” como origen de la palabra “servidor público”, ya que se trata de la función principal que debe llevar a cabo el mismo y que se reduce a la satisfacción de una necesidad pública.

El concepto de “servidor público” deriva de su misma función denominada “servicio público” del cual daré la noción que de ella hace el

Diccionario Jurídico Mexicano, el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara, así como diferentes autores de la doctrina francesa y mexicana.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define al servicio público como: "Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público". (1)

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara señala que el servicio público es el "complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma". (2)

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales) el término "servicio público" encuentra su origen en Francia en el año 1790 aproximadamente. El término

se consagra en las leyes 16 y 24, de agosto de 1790. De este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa.

La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público. Entre los principales estudiosos podemos citar a León Duguit y Roger Bonnard, Maurice Hauriou, Sayagués Lasso, etc. En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo, entre ellos podemos mencionar a Gabino Fraga, Jorge Olivera Toro, Miguel Acosta Romero y otros, quienes han formulado diversas aportaciones en el tema que nos ocupa.

Para Sayagués Lasso, el servicio público: “es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública, en forma regular y continua, conforme a un régimen de derecho público”. (3)

Esta noción de servicio público dada por Sayagués Lasso, y elaborada principalmente por la doctrina y jurisprudencia francesas, abarca en su totalidad a los órganos y actividades estatales. Por lo tanto, son servicios

públicos : la justicia, la policía, la defensa nacional, las obras públicas, los transportes, las comunicaciones, la fabricación de armas, etc.

Por otro lado, el servicio público se puede limitar únicamente a satisfacer una necesidad colectiva pero mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a las personas individualmente consideradas siendo, pues, la idea de servir directa e inmediatamente a los integrantes de una colectividad.

De acuerdo a este concepto, el cual ha predominado en Italia, los servicios públicos, entre otros, son : los ferrocarriles, tranvías, autobuses, telégrafos, el correo, etc., quedando así, limitado el servicios público a satisfacer en forma inmediata a un usuario individual.

Esta idea de limitar al servicio público, puede perder todo sentido técnico propio, pues engloba actividades tan diferentes y con caracteres tan distintos, que no permiten una sistematización adecuada.

Por lo tanto, Sayagués Lasso nos da los elementos esenciales del concepto concreto de servicio público a fin de llegar a una definición final; para que posteriormente nos dé también la clasificación, así como sus características fundamentales.

Elementos esenciales del servicio público:

a) Debe existir una necesidad general o colectiva de gran interés social para que así el servicio público se encuentre en la posibilidad de satisfacer esa

necesidad general o colectiva. Dichas necesidades adquieren tal trascendencia que se convierten en una tarea de interés general, requiriendo procedimientos especiales que aseguren su realización en todo momento.

b) El servicio público se regula por normas de derecho público, aplicándose para el cumplimiento de dicho servicio procedimientos típicos de derecho público como son la expropiación, servidumbres y limitaciones de la propiedad, uso especial de bienes públicos, sanciones administrativas y aún penales, etc., regulando así el derecho público a los servicios públicos.

c) La intervención estatal, lo cual no significa que sea forzosa la explotación o ejecución de un servicio público por una entidad estatal ya que existen diversas formas de ejecución. Pero corresponde a las entidades estatales competentes, asegurar el correcto cumplimiento de dichos servicios.

Ahora bien, dado lo anterior Sayagués Lasso define al servicio público como: “el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público”. (4)

Hasta ahora se han repasado las diferentes definiciones que ha aportado el autor multicitado de la noción de servicio público así como sus elementos

esenciales, quedando por determinar cuál es su clasificación y características fundamentales.

La clasificación del servicio público es:

a) En función de las personas públicas que tienen a su cargo los servicios públicos: Nacionales, municipales y mixtos.

b) Servicios públicos obligatorios y facultativos, según que su organización y funcionamiento estén impuestos por mandato constitucional o legislativo.

c) Servicios públicos esenciales y secundarios. Los primeros son los denominados “cometidos esenciales” que “son aquellos cometidos del estado inherentes a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por el mismo: Las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad en lo interior, la actividad financiera, etc.” (5)

Actividades que por sí mismas no pueden ser desarrolladas o encargadas a los particulares.

Los segundos los denominados cometidos estatales que tienen por objeto, a través de su organización estatal o bajo su control, realizar actividades que satisfagan una necesidad general, en forma regular y continua. De los cuales se han dado algunos ejemplos en páginas anteriores.

d) Servicios públicos propios e impropios. Según si la actividad compete a una entidad estatal o a los particulares.

Características fundamentales del servicio público:

En los servicios públicos existen características en común que son de vital importancia.

- a) Titularidad del Estado.
- b) Satisfacer necesidades colectivas.
- c) Dada la importancia que representa una necesidad colectiva y general, el servicio público debe satisfacerla de manera continua.
- d) Los servicios públicos deben prestarse con regularidad en condiciones razonables de buen funcionamiento.
- e) El servicio público está dirigido directa e inmediatamente al público, por lo tanto los usuarios lo pueden utilizar en igualdad de condiciones.
- f) La prestación de un servicio público es una obligación, el cual debe ser otorgado sin distinción de personas. Por lo que no se puede negar el servicio a quienes lo solicitan, si están dentro de las condiciones que exige la ley, ya que cabe la posibilidad de negarlo o suspenderlo conforme a lo que la ley señale.
- g) La existencia de un régimen jurídico de derecho público que garantice la satisfacción de las necesidades colectivas.

Así pues, múltiples son los motivos de creación de los servicios públicos. En algunos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros casos su duración lo será conforme a la vida misma del Estado.

Los servicios públicos adquieren cierta importancia en la vida social de un país, por lo que se sufre severamente con la inexistencia de ellos, es decir, los integrantes de una sociedad se podrían ver afectados en su salud, vida seguridad, economía, etc. Los servicios públicos representan un aspecto fundamental para el desarrollo de una colectividad de manera que si ese servicio tiene un buen funcionamiento el usuario sentirá un bienestar de lo contrario el mismo sentirá un malestar lo que afectará su esfera de derechos.

Por lo anterior, algunos tratadistas han llegado a la conclusión de que el servicio público no es una figura jurídica verdadera, sino que es un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente.

Así, se considera al servicio público como un servicio técnico prestado al público de manera continua y regular y como ya se ha dicho anteriormente, este servicio se ofrece con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas.

El servicio público es una obligación que tienen los gobernantes, la que se origina por las diversas necesidades que surgen en una sociedad, al través de la cual se realiza y desenvuelven la interdependencia social.

Siguiendo ese orden de ideas, se puede decir que el servicio público es la obra de la administración y el dar al público una ventaja o una comodidad usual y está relacionado con el crecimiento de la solidaridad social; es decir, al aumentar los servicios públicos crecen los deberes de los gobernantes creando el progreso del Estado, ya que cuando las necesidades son mayores los vínculos de solidaridad se estrechan más y los servicios públicos aumentan.

De esta manera los elementos esenciales que debe reunir el servicio público, son los siguientes:

- a) Debe haber una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado.
- b) Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función.
- c) Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma.
- d) Un régimen jurídico especial.

Jéze dice “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse”. (6)

Finalmente, Bonnard sostiene que “los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado”. (7)

Como podemos ver la Doctrina Francesa colocó la noción de “servicio público” como fundamento, justificación y límite del derecho administrativo pero aún así examinando las definiciones anteriores se puede decir que no existe una noción igual o un mismo concepto de servicio público.

Concluyendo así que el servicio público tiene una connotación diferente para cada uno de los autores franceses a que se ha hecho referencia ya que para Duguit es la actividad que ejercita el Estado, para Jéze su característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a dicha actividad, para Bonnard es la organización que realiza esa actividad y para Hauriou el servicio público es un servicio técnico.

En el caso de la doctrina en México, para Jorge Olivera Toro, el servicio público “limita la actividad estatal a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante prestaciones dirigidas directa o inmediatamente a las personas individualmente consideradas; que se presta un servicio al público. Es decir, para que exista servicio público, debe haber siempre un usuario”. (8)

Acosta Romero conceptualiza al servicio público como “la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho

Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)". (9)

Dicho concepto necesariamente variará de acuerdo o conforme vayan cambiando las necesidades básicas y fundamentales de la población así como sus propias circunstancias históricas, políticas, etc.

En conclusión, el servicio público, se puede decir, que es la actividad de la que es titular el Estado y que directa o indirectamente satisface necesidades colectivas de una manera regular continua y uniforme.

Se puede sostener que la voluntad de servicio público está sujeta o dominada por conceptos de orden político-económico. Estos conceptos se encuentran determinados por los principios jurídicos en la vida misma de una sociedad y en un momento dado de su historia y de las circunstancias que van a señalar cuáles son las necesidades generales de dicha sociedad. Por lo que esta noción es variable con una regulación jurídica especial.

Ahora bien, de los criterios expuestos anteriormente no obtenemos una conclusión general y uniforme acerca de lo que se considera como servicio público, pues para algunos teóricos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien, la

finalidad que persigue; no hay, por lo tanto, un consenso acerca de cuál es el contenido del servicio público.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses y desarrollada por la doctrina de ese país.

Por lo que hace al concepto de servidor público daré algunas definiciones para dilucidar los términos que en esta tesis se utilizan frecuentemente.

Ignacio Burgoa Orihuela señala que “en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos”(10).

Otros autores también conceptualizan el término multicitado de servidor público, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez hace alusión al texto constitucional del que desprende que “el término más genérico que utiliza es el de ‘servidor público’, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado sin distinción del tipo de órgano que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea

que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza”.(11)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo segundo “son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.” (12)

Por último, Juan Francisco Arroyo Herrera, precisa de una manera más concreta que en “consecuencia bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública y por consecuencia todos son, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. (13)

Por otro lado y por lo que hace al concepto de “servidor público” la Constitución Federal nos detalla claramente su definición utilizando en su texto general las expresiones servicio público y servidor público dando a las mismas una connotación diferente:

Denomina al servicio público como una actividad técnica del Estado para satisfacer necesidades básicas y fundamentales del Estado.

En cuanto al concepto servidor público, lo utiliza para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado.

Algunos artículos constitucionales que hacen referencia al servicio público son por ejemplo: el artículo 3o que regula la educación en México, artículo 5o que señala los servicios públicos que por ley se determinan obligatorios como es el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El artículo 27 también hace mención al servicio público señalando que es exclusivo de la Nación el generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

El artículo 73 señala que el Congreso tiene facultades para legislar sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

El artículo 115 detalla en su fracción II que los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito.

i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Determinando también, el mismo artículo, que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Los artículos constitucionales que se han mencionado anteriormente son algunos que regulan al servicio público.

Ahora bien, por lo que hace a los servidores públicos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, reputa en su artículo 108 como servidores públicos a:

Los representantes de elección popular.

Los miembros del poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

Los funcionarios y empleados.

Toda persona, en general, 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.

Los Gobernadores de los Estados.

Los Diputados a las Legislaturas Locales.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Por último señala que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo del artículo en cuestión 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.

Con lo anterior, se deduce que el servidor público es la persona que por disposición inmediata de la ley, por nombramiento autoridad competente o por

elección popular, participa en una función pública o bien en la satisfacción de una necesidad colectiva a través de un servicio público.

“De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público”. (14)

3.2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.2.1. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL.

El actual régimen constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982 en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre, como respuesta a la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción. Además, era necesario hacer una depuración y actualización de la legislación existente sobre la materia.

La reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue acompañada de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir del 1o de enero de 1983.

La nueva ley formó parte de un grupo de reformas legislativas efectuadas tanto a los Códigos Civil y Penal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando en su artículo 32 bis a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano unitario de control y fiscalización de la actividad de los órganos administrativos y de los servicios públicos de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Dentro de dicho Marco Constitucional, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, y en un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia (quienes como ya se ha mencionado, incluso por la misma Constitución, son llamados servidores públicos), deben enfocar su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la ley.

Es decir, el servidor público se encuentra sujeto a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública o el otorgamiento de un servicio público como representante del Estado, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales

pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En otras palabras, ningún servidor público debe actuar en forma personal, lo que quiere decir que no debe anteponer sus intereses particulares al interés público, social o nacional que esta obligación a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna.

Por lo tanto, el servidor público evidentemente está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley; y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio. En el primer caso, dichos actos deben estar sometidos al principio de legalidad y de constitucionalidad, y en el segundo, al de responsabilidad.

En el caso de violarse el principio de legalidad los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que existan, y al quebrantarse el principio de responsabilidad, el servidor público que lo infrinja se hace

acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Por lo tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer que se respete el régimen de constitucionalidad y legalidad por parte del servidor público, existen también otros medios para exigir la responsabilidad a las autoridades cuando su comportamiento en el servicio público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.

Considerando así que el establecer un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público, debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación. Por lo que en una forma constitucional como la que nos rige, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable consecuentemente, ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son absolutamente necesarios dentro de una organización estatal.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, aplicándose al caso en concreto las disposiciones y los procedimientos de esa

naturaleza; cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que se le imponen al servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio del poder público, la naturaleza de la responsabilidad es administrativa. Cuando la actuación de los servidores públicos produce un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares o del Estado, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia ya que “aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo”, tal y como lo establece el artículo 1910 del Código Civil.

Como lo he mencionado antes, el actual Marco Constitucional del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos existe a partir de la reforma de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidades de los servidores públicos.

En conclusión, dicho sistema se integra por cuatro responsabilidades: constitucional, administrativa, penal y civil, consignadas especialmente en los artículos 108 al 114 de la Ley Suprema.

De dichos artículos expresaré lo más relevante:

El artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos, los que han quedado señalados

anteriormente, para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título Cuarto.

En el artículo 109 se da la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. También contiene el fundamento del juicio político, de la responsabilidad penal - haciendo especial énfasis en el enriquecimiento ilícito - así como de la responsabilidad administrativa.

En la fracción III, segundo párrafo, del mismo artículo, se prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta.

En el último párrafo faculta a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110 establece los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, conteniendo precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

En los artículos 111 y 112 se regula en forma más detallada que en el artículo 109, fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores

públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los servidores que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto.

El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, señala cuál debe ser el contenido de las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en cuanto a las obligaciones, sanciones, procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El artículo 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos.

Ahora bien, dicho lo anterior, la responsabilidad constitucional deriva de la Constitución misma ya que ésta hace referencia a las diferentes responsabilidades de los servidores públicos al mismo tiempo que también las regula y por otro lado en su artículo 128 menciona claramente que todo servidor público antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Consecuentemente, en su artículo 130 señala que por la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen; sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la

ley, lo que quiere decir que los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones que adquieren al momento de tomar posesión de su cargo y hacer la protesta de cumplir con las mismas, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, serán responsables en los términos del Título Cuarto de la Constitución, mismo que ya se ha mencionado anteriormente, produciendo dichos efectos legales solamente cuando la promesa se hace al tomar posesión de un empleo o cargo público.

Por lo tanto, al ser la Constitución la Ley Suprema de toda la Nación, así como las leyes que de ella emanen, la misma determina claramente, en los artículos que se han detallado anteriormente, cuál es la responsabilidad constitucional que tendrán los servidores públicos al momento de incumplir con sus obligaciones en el ejercicio de sus funciones.

En conclusión, cuando un servidor público afecta los intereses fundamentales de una sociedad por el mal desempeño de sus funciones, incurre en una responsabilidad constitucional.

3.2.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional y en un concepto amplio, la responsabilidad se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos ha anexado la responsabilidad administrativa, teniendo ésta poco tiempo de haberse creado ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ya se señaló, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Por lo tanto, el marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución en su Título Cuarto artículos 109, fracción III, y 113, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambos dentro del marco de lo que se denominó en ese momento la “renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada que en ese momento existía.

Dentro del amplio marco del régimen de responsabilidades donde se estipulan con precisión los distintos ámbitos de la responsabilidad del servidor público, la responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas.

Ese incumplimiento es el que produce como consecuencia el fincamiento de la responsabilidad y la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

Es así la responsabilidad administrativa la directamente referida a la propia actividad del servicio público, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.

Es importante resaltar la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa; por tratarse de servidores públicos, sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que se den también responsabilidades civiles o penales.

Por lo tanto, “cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.”

(15)

Es decir, la responsabilidad administrativa es el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos con el fin de garantizar que los empleos, cargos y comisiones en el servicio público se subordinen del interés particular a los intereses colectivos.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración pública; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor público que ha cometido la falta.

Brevemente analizaremos algunas de las sanciones que se les aplicarán a los servidores públicos al momento de incurrir en una responsabilidad administrativa, así, dentro de las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, tenemos las siguientes:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto
- e) Sanción económica
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El apercibimiento se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al servidor público las fallas u omisiones cometidas.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

La amonestación es una llamada de atención más fuerte que el apercibimiento, generalmente hecha por escrito, e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia.

La suspensión consiste en separar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses.

La destitución implica la separación definitiva del servidor público en su empleo, cargo o comisión.

Las sanciones económicas son aplicadas por el superior jerárquico, al igual que todas las anteriores sanciones, cuando el monto del lucro obtenido o el daño causado sea hasta de cien veces el salario mínimo, y por la Secretaría de la Contraloría cuando excedan dicho monto (art. 56, fracc. VI); sin embargo, las contralorías internas están facultadas para imponer sanciones económicas hasta doscientas veces el salario mínimo (art. 60). El monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, y se tasarán y pagarán con base en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (art.55).

Al respecto, resultan de gran importancia las recientes reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas el 10 de enero de 1994, ya que abren la posibilidad de que en los casos en que se hayan causado perjuicios a particulares, éstos le sean reparados en la propia vía

administrativa por la dependencia administrativa, que conserva el derecho de repetir contra el servidor público. Esto representa un gran adelanto ya que ahorra al particular el acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil con el consiguiente costo en tiempo y recursos. (Art. 77 bis).

La inhabilitación sólo procede por resolución de la autoridad competente (art. 56, fracc. V), y será de entre uno y diez años cuando el lucro y daño causado no excedan de doscientos días de salario mínimo, y de diez a veinte años cuando se exceda de dicho límite o correspondan a responsabilidades graves. Terminado el periodo de inhabilitación, para poder nombrar o contratar al afectado se requerirá justificar dicho nombramiento ante la Secretaría de la Contraloría por el titular de la dependencia. (Art. 53)

Los criterios para la imposición de las sanciones los establece el artículo 54 de la Ley en cuestión, con base en:

- a) La gravedad de la responsabilidad;
- b) La conveniencia de suprimir prácticas ilegales;
- c) Las circunstancias socioeconómicas del servidor;
- d) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, así como las circunstancias de la infracción;
- e) Las circunstancias externas y los medios de ejecución;
- f) La antigüedad en el servicio;

g) La reincidencia, y

h) El monto del beneficio y daño causado.

Ahora bien, los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que se encuentran señalados en los artículos 108 constitucional y 2o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El primer dispositivo referido considera como sujetos de la misma a los servidores públicos mencionados en el primer y tercer párrafos y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Dichos servidores públicos tienen como obligación general el no cometer actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones y con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 constitucional establece que en las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas se establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

Atendiendo al mandato constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 47, en veinticuatro fracciones, diversas obligaciones que tienen los servidores públicos; sin embargo, algunas de ellas son repetitivas y algunas más se

refieren a conductas que pueden coincidir con conductas penalmente tipificadas, como es el caso de ejercicio indebido de servicio público, el ejercicio abusivo de funciones, el cohecho, el peculado, etc.

Las obligaciones administrativas que tienen los servidores públicos son las siguientes:

I) Cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio o abuso o ejercicio indebido del mismo.

II) Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos de acuerdo con la legalidad.

III) Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos.

IV) Custodiar y cuidar la información o documentación a su cargo o a que tenga acceso.

V) Observar buena conducta en su empleo y dar un tratamiento correcto al público.

VI) No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados.

VII) Observar el respeto y la sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones.

VIII) Informar por escrito al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las ordenes que reciba.

IX) No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que han cesado sus funciones.

X) Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, ni otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo.

XI) No ejercer algún otro cargo oficial o particular que legalmente le sea prohibido.

XII) Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente.

XIII) Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos, como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios.

XIV) Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV) Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero o donativos por sí o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de su función; se refiere a sobornos y cohecho, señalando además que esta

prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo.

XVI) No pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el Estado por el desarrollo de la función.

XVII) Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso.

XVIII) Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial.

XIX) Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

XX) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos sujetos a su dirección y denunciar por escrito ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones puedan constituir responsabilidad administrativa con base en el mismo principio. El artículo 57 de la ley en cuestión, establece como obligación de todo servidor público la de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos cometidos por sus subordinados que considere son causa de responsabilidad administrativa.

Asimismo, en los términos del artículo 50 de dicha ley, incurre en responsabilidad el servidor público que por cualquier medio inhiba la presentación de quejas y denuncias por parte de los particulares.

XXI) Proporcionar la información que le sea solicitada por las comisiones de derechos humanos. Evidentemente esta es una obligación recientemente incluida en la ley a raíz de la creación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de derechos humanos.

XXII) Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público.

XXIII) No celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenación, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización de la Secretaría a propuesta del titular de la dependencia, y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XXIV) Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Como podemos ver el listado es largo; sin embargo, puede incrementarse de acuerdo con la función específica que realice el servidor

público, en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia.

Por otro lado, y antes de señalar específicamente quiénes son las autoridades en materia de responsabilidades administrativas, quiero mencionar la facultad que asiste a los particulares para denunciar cualquier causa de responsabilidad, independientemente del tipo que ésta sea, de acuerdo con lo que establece el último párrafo del artículo 109 constitucional: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo”.

Situación similar se regula en el artículo 9o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Siguiendo el mismo principio, pero ya en el marco estricto de la responsabilidad administrativa, el artículo 49 de dicha ley establece que en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública deben establecerse unidades “a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”.

Es el artículo 3o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el que establece las autoridades competentes para la aplicación de la misma, y que son las siguientes:

I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión (especialmente por lo que se refiere al juicio político);

I Bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (como es ya del conocimiento de los especialistas el nombre de la citada dependencia cambió a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo - SECODAM-);

III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV. El Departamento del Distrito Federal;

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación (ante él pueden recurrirse las resoluciones de la Secretaría de la Contraloría que impliquen sanciones);

VIII. Los Tribunales de Trabajo, y

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;

No obstante que no se mencionan específicamente en este artículo, cobra relevancia el concepto de superior jerárquico, que en los términos del

artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos corresponde al titular de la dependencia, y para el caso de las entidades al coordinador del sector correspondiente.

Igualmente son importantes, ya que intervienen en los procedimientos de aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, las contralorías internas de las dependencias o entidades, tal y como lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los servidores públicos deben denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Con lo anterior, finalmente nos podemos dar cuenta que el paso fundamental para el desarrollo de la responsabilidad administrativa fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de dicha

responsabilidad, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el desempeño de un servicio público.

3.2.3. RESPONSABILIDAD PENAL.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos señalados en la legislación penal, por lo que en Título Décimo del Código Penal, artículos 212 al 224, el sujeto activo en la comisión de los mismos tiene que ser necesariamente servidor público.

El artículo 212 del Código Penal, señala, en su parte conducente, que: “es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimilados a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales”.

“Las disposiciones son aplicables también a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia, locales por la comisión de los delitos previstos en el Título Décimo del Código Penal en materia federal”.

Ahora bien, los delitos a que hace referencia dicho título son:

- a) Ejercicio indebido de servicio público (art. 214);
- b) Abuso de autoridad (art. 215);
- c) Coalición de servidores públicos (art. 216);
- d) Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217);
- e) Concusión (art. 218);
- f) Intimidación (art. 219);
- g) Ejercicio abusivo de funciones (art. 220);
- h) Tráfico de influencia (art. 221);
- i) Cohecho (art. 222);
- j) Peculado (art. 223), y
- k) Enriquecimiento ilícito (art. 224).

Así también se consideran delitos cometidos por los servidores públicos, los señalados en el Título Décimo Primero del Código en mención, artículos 225, 226 y 227 que se refieren a los delitos cometidos contra la administración de justicia, mismos que son señalados también como “delitos cometidos por los servidores públicos” los cuales, se encuentran enlistados en el artículo 225, en veinticinco fracciones, y “ejercicio indebido del propio derecho” especificados en los artículos 226 y 227.

Las penas que se aplicarán a los servidores públicos que cometan estos delitos son la privativa de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho penal, se establece la protección constitucional denominada fuero. Esta protección se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía mencionados en los párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 111 constitucional, que a la letra dicen:

Párrafo primero: “Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados,

declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

Cabe mencionar lo que señala el párrafo segundo y tercero de dicho artículo constitucional con respecto a lo anterior: Párrafo segundo: “Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación”.

Párrafo tercero: “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”.

Párrafo cuarto: “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. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Párrafo quinto: “Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo citado, pero en este supuesto, la

declaración de prodedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceden como corresponda”.

Cabe hacer la aclaración que en el artículo señalado anteriormente se presenta una situación especial con relación al Presidente de la República ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

Por otro lado, cuando un servidor público de los mencionados en los párrafos del artículo citado anteriormente comete un delito durante el tiempo de su encargo, la finalidad de la protección constitucional es la de proteger el ejercicio de la función pública y que consiste en no proceder penalmente en contra del servidor público sin la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, el procedimiento para la declaración de procedencia, conforme a lo señalado en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es similar al del juicio político ya que establece que se actuará de acuerdo con lo previsto en el mismo.

Por lo tanto, la sección instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las comisiones de la Cámara conforme a lo que señala el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecerá:

La existencia del delito.

La probable responsabilidad.

La subsistencia del fuero constitucional.

Si la Sección Instructora resuelve que ha lugar a proceder en contra del servidor público, a éste se le separará del cargo, empleo o comisión que ha venido desempeñando y se le pondrá a disposición, quedando sujeto a lo jurisdicción de los tribunales competentes.

En el caso contrario de que se resuelva el no proceder contra el servidor público, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional denominada fuero.

Cabe mencionar, que la declaración de procedencia se refiere a los ilícitos señalados en los artículos 212 al 227 del Código Penal procediendo si es así, el juicio penal.

De ser este el caso, los servidores públicos que han quedado señalados anteriormente gozan de fuero constitucional el cual consiste precisamente en el impedimento que existe para poder proceder penalmente en contra de ellos

y el único medio que remueve dicho fuero constitucional es el señalado como declaración de procedencia.

Finalmente, lo único que lleva a cabo la Cámara de Diputados es el acto administrativo de determinar si queda o no el acusado a la potestad judicial común. Dicho acto consiste únicamente en separarlo de su cargo suspendiendo así el fuero del que goza. Y es el juez del orden común quien conocerá del proceso y aplicará la pena correspondiente esto, una vez que el acusado pierda la inmunidad por resolución o fuero constitucional por resolución de la Cámara de Diputados.

Con lo anterior, podemos concluir que el servidor público se encuentra sujeto a un sistema de responsabilidades, reguladas conforme a diferentes legislaciones, encontrando su base fundamental jurídica en la Constitución. Dichas responsabilidades pueden darse cada una independientemente de las demás o bien, darse simultáneamente, pero la responsabilidad que irá de la mano junto con las otras será la administrativa por tratarse de un servidor público.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2906.
- 2) De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, p. 341

- 3) Sayagués Lasso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, p. 58.
- 4) Ibid., p. 65.
- 5) Ibid., p. 56.
- 6) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 22
- 7) Idem.
- 8) Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, p. 56.
- 9) Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, p. 737
- 10) Procuraduría General de la República, **La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana**, artículo de Ignacio Burgoa Orihuela, p. 85.
- 11) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humerto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, pp. 79 y 80
- 12) Marco Jurídico Básico de PEMEX 1997, **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, p. 204.
- 13) Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, p. 6.
- 14) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, p. 12.
- 15) Fraga, Gabino, op. cit., p. 169.

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Por responsabilidad civil del servidor público no debemos entender la que contrae como persona, en el caso de la realización de actos en su vida civil, ya que en este caso su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. La responsabilidad civil consiste en la que asume todo servidor público en el desempeño de los actos inherentes a su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Es decir, la responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado o de un particular y es una responsabilidad independiente de la imposición de sanciones que establece la Ley Federal de Reponsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anterior, la responsabilidad civil implica la obligación de resarcir los daños y perjuicios causados al reclamante por el acto u omisión que haya cometido el servidor público.

Ahora bien, dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en el Art. 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este título constitucional al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.

La justificación de la existencia de la responsabilidad civil parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, encontrando su base constitucional en los artículos 10., 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor

público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en una responsabilidad civil en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil.

En sentido estricto, la responsabilidad civil debe ser imputada directamente al Estado ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos.

Sin embargo, conforme al artículo 1927 del Código Civil, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado. Por lo tanto, sólo en el caso o en el supuesto de que el servidor público no tenga bienes con qué reparar el daño o perjuicio ocasionado a una persona o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae una responsabilidad subsidiaria.

En este sentido el artículo 1927 del Código señalado, constituye la base del derecho vigente de responsabilidad extracontractual de los servidores públicos y subsidiariamente del Estado por actos u omisiones de aquellos que causen daño o perjuicio a una persona, y por el hecho de que la responsabilidad civil se impute directamente a los órganos de la administración pública no implica que dicha responsabilidad no pueda ser

imputable a los servidores públicos directamente o aún puedan coexistir una y otra en una relación de solidaridad.

Durante mucho tiempo hubo y aún las sigue habiendo, polémicas en torno al Estado como entidad soberana, se ha dicho siempre que tendrá una relación de supraordinación con respecto a los particulares, y nunca podrá estar en un plano de igualdad y ni lo debe estar.

Sin embargo, existen otras corrientes que conciben al Estado como entidad soberana pero al mismo tiempo como sujeto de derechos y obligaciones con el carácter de persona moral que le da el Código Civil en su artículo 25, fracción primera.

Por otro lado, y según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el particular indemnizado moral y económicamente por actos u omisiones de un servidor público que causen daño o perjuicio, tiene el derecho de demandar a éste en lo personal, el pago de la indemnización respectiva ante el juez civil competente, antes de estar legitimado para ejercitar la acción indemnizatoria en contra del Estado.

Finalmente, cabe señalar que si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los servidores públicos, sin que estas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, necesariamente se concluye que la

responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar frente a los particulares.

Independientemente de la cuestión planteada es indudable que en ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por leyes y procedimientos administrativos.

De acuerdo con lo expuesto: “la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares” (1).

Del concepto expuesto anteriormente se derivan los siguientes elementos:

- a) los sujetos;
- b) la acción u omisión;
- c) el daño; y
- d) el nexo causal.

En cuanto a los sujetos, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta que, cito a la letra: “ resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas”(2).

Cabría señalar la importancia que tiene la imputabilidad de la responsabilidad del servidor público exclusivamente en el ejercicio de sus funciones ya que de no ser este el caso, el daño que se produce no le es imputable en su carácter de servidor público. Verbigracia: cuando actúa como particular en la celebración de un contrato de arrendamiento con otro particular, incluso siendo servidor público pero en este caso no está actuando como tal.

Por lo que se refiere a la acción u omisión, el autor de referencia señala que: “resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena”(3).

Considerando, por lo anterior, que el servidor público al ejercer sus funciones debe apegarse estrictamente a lo que la ley establece, ya que está en todo momento obligado por el ordenamiento jurídico.

El daño no tiene diferencias conceptuales de importancia dado que se trata de un elemento objetivo esencial de la responsabilidad civil, ya que hay coincidencia en su interpretación, tal y como señala el artículo 2108 del Código Civil que dice: “se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

El mismo autor, para reforzar su tesis sobre daño, cita a Esquerra Portocarrero, de cuya esencia resumo lo siguiente: para que se de el daño debe existir la evidencia de haberse producido y no que sea eventual, posible o hipotético. No debe mediar especulación alguna sin prueba fehaciente de la existencia del daño. Otro elemento fundamental es que la reparación del daño solamente se puede exigir por la persona que lo ha sufrido.

Cabe hacer mención que el Estado y sus servidores públicos, conforme al artículo 1916, párrafo segundo del Código Civil, tienen la obligación de reparar el daño moral ocasionado a una persona conforme a los artículos 1927 y 1928 del mismo código. Lo anterior, se estableció en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

El nexo causal es componente importante para que se produzca el daño, dado que éste necesariamente se debe dar como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si fuera el caso de que se generara el daño por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se da. Por ejemplo, un caso excluyente de responsabilidad sería en el momento en que el servidor público no puede cumplir con sus funciones por una causa de fuerza mayor: desastres naturales.

En el mismo orden de ideas en el caso de la responsabilidad civil el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos.

La responsabilidad civil solamente 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 él mismo.

Cabe resaltar que el que paga los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Lo anterior se establece en los artículos 1927 y 1928 del Código Civil reformados por decreto de fecha 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, que para el análisis que nos incumbe cito únicamente el 1928 (dado que en su oportunidad se habló del artículo 1927): “el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

Ahora bien, anteriormente la responsabilidad del Estado por los hechos y actos ejecutados por sus funcionarios, la determinaba el mismo artículo 1928 que decía:

“El Estado tiene obligación de responder a los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están 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.”

El procedimiento ideado por los legisladores para hacer efectiva la responsabilidad del Estado lo hacía impracticable, porque se requería la iniciación de un innecesario juicio en contra del funcionario culpable a quien debía demandarse previamente, para hacer efectiva en su contra la responsabilidad proveniente del hecho o acto y sólo, cuando se comprobaba, una vez terminado el juicio que el responsable directo carecía de los medios económicos necesarios para pagar la totalidad o parte de los daños ocasionados, intervenía el Estado en calidad de deudor subsidiario.

La reforma del 10 de enero de 1994, modificó el artículo 1928 en la siguiente forma: cambió la numeración y el contenido de este artículo por el del número 1927 y asignó a este último el número 1928. En consecuencia el nuevo artículo 1927 ha quedado después de ello con la siguiente redacción:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo de 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”.

De acuerdo con el texto transcrito ubicamos la diferencia entre la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, encontrando la posibilidad de demandar al Estado del pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se genere por actos ilícitos dolosos.

Aquí vemos que el reconocimiento que llega a hacer el Estado respecto de su responsabilidad sólo puede derivar de actos ilícitos dolosos; es decir, será necesario demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público, que vaya en contra de la disposición legal, pero además que haya sido realizada intencionalmente, es decir, con dolo.

El actual artículo 1928 dice a la letra: "El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que hubiere pagado".

Ahora bien, dentro del mismo decreto publicado también en el D.O.F. el 10 de enero de 1994 y siguiendo con el mismo orden de ideas, se reforma el

artículo 78 párrafo primero, se adiciona un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78, para quedar como sigue:

Artículo 77 bis.- “Cuando en el procedimiento administrativo se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente SECODAM) para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

Artículo 78.- “Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

Fracción III.- “El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa”.

La ventaja del procedimiento administrativo de referencia, frente al procedimiento civil señalado anteriormente, estriba en que en la regulación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se requiere que el daño causado tenga su origen en actos ilícitos dolosos sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular.

No obstante lo anterior, el derecho de solicitar la reparación del daño quedó limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento administrativo, ya que es hasta ese momento en que la ley da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación del daño con lo que el particular queda de alguna manera supeditado a la actuación de la Administración Pública.

Intimamente relacionada con lo anteriormente expuesto, fue también la enmienda, en el D.O.F. del 10 de enero de 1994, de la Ley Orgánica del

Tribunal Fiscal de la Federación que se le adiciona una fracción X al artículo 23 recorriéndose la actual fracción X quedando como fracción XI, para quedar como sigue:

Artículo 23, fracción X.- "Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente".

Fracción XI.- (Texto de la actual fracción X).

Consecuentemente, se reforma también, en el multicitado decreto, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la cual, se adiciona una fracción a su artículo 21, que sería la VII, mientras que su fracción VII pasaría a ser la VIII, para quedar como sigue:

Artículo 21, fracción VII.- "Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente".

Fracción VIII.- (Texto de la actual fracción VII).

Es preciso señalar que toda relación jurídica se establece únicamente entre sujetos de derecho, es decir, cuando existe una reciprocidad de derechos y deberes entre el Estado y los particulares, aquél como sujeto pasivo y éstos

como sujetos activos de la relación, se establece entre ambos una relación jurídico-administrativa por lo que, sólo cuando el sujeto pasivo lo es la administración pública, sus órganos y sus servidores públicos se da este tipo de relación pero cuando los servidores públicos con motivo de sus funciones realizan una conducta estrictamente personal la responsabilidad no se extiende a la propia administración pública.

La existencia de la responsabilidad de la administración pública sólo se da cuando el servidor público ejerce un poder jurídico o un servicio público.

Por lo anterior, se deriva que el Estado tiene la obligación de reparar el daño causado por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a los particulares sólo en el caso de que éstos no tengan bienes suficientes para la reparación de dicho daño.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, p. 30.
- 2) Idem.
- 3) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humerto, op. cit. p. 31.

CONCLUSIONES

1ª. Habiendo hecho un recorrido por los distintos autores que han analizado de alguna manera el interesante capítulo de la responsabilidad civil de los servidores públicos, nos permite darnos cuenta que se cae en simplificaciones analíticas ausentes de detalle, debido en gran parte a que este tema se estudia ya sea en materia civil o en materia administrativa. El esfuerzo de abstracción del estudioso de la materia por esta bifurcación se antoja exhaustivo, debido a que la bibliografía disponible no ofrece un estudio sólido que involucre a dos ramas que al parecer están disociadas, aunque íntimamente relacionadas en el tema objeto de estudio.

2ª. Es preocupante el nivel de análisis a que llegan ciertos juristas al creer que es el derecho administrativo el que se encarga de la interpretación de la responsabilidad civil. Sin embargo, estarán de acuerdo conmigo que el tema de análisis es materia de estudio del derecho civil, aunque el sujeto de la responsabilidad civil sea un servidor público. He demostrado a lo largo de esta tesis que el daño es condición “sine qua non” de la responsabilidad civil.

3ª. Para el jurista representa un desafío de interpretación integrar a dos ramas del derecho tan diferentes como son el derecho administrativo y el derecho civil, máxime que ambas abordan la reparación del daño cometido por un servidor público. Señalo enfáticamente que en mi estudio tomé como vertiente de análisis

de la responsabilidad civil, el concepto de daño; mismo que es un concepto fundamental del derecho civil. No cabe duda que otros juristas no estarán de acuerdo del todo con la manera en que se aborda la responsabilidad civil, pero anticipo que mi punto de apoyo para esta tesis se fundamentó en el derecho civil.

4ª. Ahora bien, el tema de la responsabilidad civil de los servidores públicos, se reduce como consecuencia de una economía procesal establecida por recientes reformas que se le hicieron al derecho administrativo, las cuales señalan que en el procedimiento administrativo que se entable en contra de algún servidor público, se absorberá y se litigará dentro del mismo la responsabilidad civil en que haya incurrido el servidor público dentro del ejercicio de sus funciones y, sólo en ausencia de disposiciones expresas en las leyes administrativas sobre la responsabilidad civil de los servidores públicos, cabrá la aplicación del derecho común.

5ª. Finalmente, lo anterior dá una combinación entre las ramas del derecho, civil y administrativa, así como una aplicación e interpretación análoga de las mismas, lo que es una ventaja pero en ocasiones puede provocar una confusión en el análisis del tema objeto de esta tesis, al no detallarse jurídicamente cuál de las dos legislaciones es aplicable a la responsabilidad civil de un servidor público, partiendo de la base que dicha responsabilidad está regulada por el derecho civil.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, 9ª edición, edit. Porrúa, México 1989.

Arroyo Herrera, Juan Francisco, **Régimen jurídico del servidor público**, edit. Porrúa, México 1995.

Bejarano Sánchez, Manuel, **Obligaciones civiles**, 3ª edición, edit. Harla, México 1984.

Borja Soriano, Manuel, **Teoría general de las obligaciones**, edit. Porrúa, México 1994.

Canals Arenas, Jorge Ricardo, **El contrato de obra pública**, 1ª edición, edit. Trillas, México 1991.

Cárdenas, Raúl F., **Responsabilidades de los funcionarios públicos**, edit. Porrúa, México 1982.

Castelazo, José R., **El régimen constitucional y administrativo de responsabilidades de los servidores públicos**, cuaderno de análisis político-administrativo No. 11, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administrativas, a.c.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **El derecho disciplinario de la función pública**, 1ª edición, INAP, México 1990.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **El sistema de responsabilidades de los servidores públicos**, 1ª edición, edit. Porrúa, México 1996.

Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, 29ª edición, edit. Porrúa, México 1989.

Galindo Garfías, Ignacio, **Estudios de derecho civil**, 2ª edición, edit. Porrúa, México 1994.

Gutiérrez y González, Ernesto, **Derecho de las obligaciones**, 5ª edición, edit. Cajica, México 1974.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Código ético de conducta de los servidores públicos**, 1ª edición, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y UNAM, México 1994.

Leguina Villa, Jesús, **La responsabilidad civil de la administración pública**, edit. Técnos, Madrid 1970.

Mazeaud, Henri y León y Tunc André, **Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil, delictual y contractual**, ediciones jurídicas Europa América, Buenos Aires 1961.

Olivera Toro, Jorge, **Manuel de derecho administrativo**, 2ª edición, edit. Porrúa, México 1967.

Orozco Henríquez, José de Jesús, **Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos**, edit. Porrúa, México 1984.

Ortiz Reyes, Gabriel, **El control y la disciplina en la administración pública federal**, 1ª edición, edit. FCE, México, 1988.

Procuraduría General de la República, **La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana**, revista mexicana de justicia. número especial, edit. PGR, México, septiembre 1980.

Rojina Villegas, Rafael, **Compendio de derecho civil**, edit. Porrúa, México 1981.

Sayagués Lasso, Enrique, **Tratado de derecho administrativo**. Montevideo 1963.

Tena Ramírez, Felipe, **Derecho constitucional mexicano**, 15ª edición, edit. Porrúa, México 1977.

DICCIONARIOS

Diccionario de derecho de Rafael de Pina Vara, 5ª edición, edit. Porrúa, México 1976.

Diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1994.

Diccionario jurídico omeba

Diccionario pequeño larousse.

Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Joaquín Escriche, tomo II, Cárdenas editor, Madrid 1986.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

LEGISLACION

Código Civil, 66ª edición, edit. Porrúa, México 1997.

Código Penal, 58ª edición, edit. Porrúa, México 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 2ª edición, México 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 3ª edición, México 1992..

Ley Federal de Entidades Paraestatales, edit. Porrúa, México 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, edit. Porrúa, México 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública, edit. Porrúa, México 1997.

Marco Jurídico Básico de PEMEX, edit. Pemex, México 1997.