PROSPECTIVA JURÍDICA

Ochoa-Valle, Eréndira, "La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en Celaya, Guanajuato: la indemnización y reparación del daño a los particulares", *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, 2015, año 6, número 11, pp. 153-175. ISSN: 2007-8137

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN CELAYA, GUANAJUATO: LA INDEMNIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL DAÑO A LOS PARTICULARES[1]

PATRIMONIAL LIABILITY OF THE PUBLIC SERVERS IN CELAYA, GUANAJUATO: THE COMPENSATION AND REPARATION OF THE DAMAGE TO CITIZENS

Eréndira Ochoa-Valle
Universidad de Celaya
5882@udec.edu.mx

Resumen
El presente proyecto de investigación pretende determinar si la regulación aplicable a la responsabilidad patrimonial es eficiente para dar seguridad jurídica a los ciudadanos afectados por una actividad administrativa irregular. Si la ley prevé una reparación del daño justo, cómo pretende que sea esa reparación del daño y a razón de qué se hará, lo anterior desde un enfoque municipal. En esta investigación se aplica de forma abreviada lo que se conoce como responsabilidad patrimonial, marco legal aplicable al municipio, procedimiento a seguir en la reclamación patrimonial; así como establecer las competencias del juzgado administrativo municipal de Celaya, Guanajuato, y cuáles son los parámetros para cubrir la indemnización que se genere de una actividad administrativa irregular.

Palabras clave
Responsabilidad patrimonial, responsabilidad administrativa, reclamación por responsabilidad patrimonial, servidor público, procedimiento.

Abstract
This research project aims to determinate whether the regulations applicable to the liability are efficient to provide legal certainty for citizens affected by an irregular administrative activity. If the law provides for a fair compensation for the damage, as intended to be the reason that it will indeed, from a municipal approach. This research brings an abbreviated form of what is known as a patrimonial liability, legal framework applicable to the municipality, procedure to be followed in the patrimonial claim; and define the powers of municipal administrative court of Celaya, Guanajuato. And which are parameters to cover the compensation that is generated from an irregular administrative activity.

Key words
Patrimonial responsibility, administrative responsibility, patrimonial claim, public server, proceeding.

Sumario: I. Introducción; II. Justicia administrativa municipal; III. Responsabilidad Patrimonial; IV. Responsabilidad Administrativa; V. Conclusión; VI. Fuentes de consulta.

[1] Recibido: 13/06/2014 Aceptado: 31/10/2014

I. Introducción

El municipio es una figura que nace del derecho romano, que en esa época se refería a las ciudades que se fueron agregando a la Roma republicana, por conquista o por alianza, que como consecuencia trajo la pérdida de su soberanía, conservando una autonomía más o menos amplia, dependiendo de las concesiones que hiciera Roma. Durante el principado y el impero romano, se le consideraba al municipio como una ciudad que gozaba de un régimen local administrativo, ya fueran Italianas o de provincia, que además tenían elementos básicos como la magistratura o el senado, y sus habitantes disfrutaban de la condición de ciudadano o latino (Gutiérrez-Alviz y Amario, 1982).

A lo largo de la historia esta figura se ha mantenido, y nuestro país con un derecho de corte latino no fue la excepción, entonces en México también se prevé al municipio como una base política, territorial, administrativa y económica del Estado.

Fernández (s.f.) define al municipio moderno como la persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano asentado permanentemente en un territorio, interrelacionado por razones de vecindad, que además tiene las características de tener un gobierno autónomo propio y que está sometido a un orden jurídico específico; cuyo fin consiste en garantizar la seguridad pública, mantener el orden público, prestar los servicios públicos y realizar las obras públicas indispensables para la comunidad.

El concepto es acertado ya que menciona algunas de las características que el artículo 115 de la Constitución Federal reconoce en los municipios libres. Este ente de derecho público es una unidad económica, territorial, política y social básica en la conformación del Estado, y que además tiene la capacidad de auto determinarse, por lo que tiene la facultad de expedir el marco normativo de sus competencias y al mismo tiempo dirimir las controversias especificas del municipio que ahí se susciten, en virtud de que el municipio es una figura autónoma, pero no independiente, pues se debe apegar a las disposiciones estatales y federales; un ejemplo claro es lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Guanajuato, el cual dice que el municipio sólo puede proponer las bases para el

cobro de contribuciones, al Congreso del Estado; es decir, no está facultado para determinarlas el mismo.

Para Fernández (s.f.), la autonomía del municipio se presenta en cuatro vertientes, que son:

1. La autonomía jurídica, pues tiene su propia personalidad jurídica.
2. La autonomía política, se manifiesta a través de su marco normativo propio y específico, en su libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; así como en la administración de justicia, por medio de sus órganos, en materia municipal. Esta última es por la que nos interesaremos en lo posterior.
3. La autonomía financiera, se expresa en su patrimonio propio, su hacienda, fondos, y su capacidad para generar recursos que sufraguen el gasto público.
4. La autonomía de gestión, se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

Por las anteriores contemplaciones es acertado hacer una investigación enfocada al Municipio, específicamente sobre la responsabilidad patrimonial que se genera por la actividad de los funcionarios públicos que tienen las tareas de desarrollar las atribuciones constitucionales propias del Municipio.

II. Justicia administrativa municipal

La justicia administrativa se define como: "rama de la justicia que comprende los principios y mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular" (López, 1995: 30); o como "conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado" (Pérez, s.f.: 2).

De las anteriores se deriva que la justicia administrativa comprende diferentes medios por los cuales se pretende defender y procurar los intereses de los particulares, como administrados, que se pudieran ver afectados por las

actuaciones de la autoridad, por medio de disposiciones jurídicas que planteen procedimientos para su defensa.

Estas cualidades permiten establecer a la justicia administrativa como un medio para preservar la seguridad y certeza jurídica; por lo tanto, debe existir en todos los niveles de gobierno; de ahí se deriva que el municipio como base para el Estado, también debe proporcionarla.

Los juzgados administrativos municipales como órganos de control de la legalidad están previstos en la Constitución Federal, ya que otorga las facultades necesarias al municipio para que éste genere sus propios órganos para dirimir controversias en materia administrativa; en el ámbito estatal, se prevén en el artículo 117, segundo párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, que a la letra dice:

> La justicia administrativa en los municipios del Estado se impartirá a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los municipios, dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal.

De lo anterior se desprende que el órgano jurisdiccional administrativo del municipio, llámese juzgado municipal, es un organismo de control de legalidad, que se sujeta a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, que según Ramírez (2007), se traducen en que su actuación debe estar prevista en un ordenamiento jurídico, en el marco de la transparencia.

En cuanto a su competencia, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en su artículo 241 prevé que la justicia administrativa se imparta a través de los juzgados administrativos establecidos como mínimo, uno por municipio, su competencia en la Ley en comento, se encuentra en su artículo 243, en donde refiere que ante dichos juzgados administrativos, se podrán impugnar actos y resoluciones administrativas dictadas tanto por el presidente municipal, como por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, cuando éstos afecten los intereses de los particulares.

En el Municipio de Celaya, Guanajuato la justicia administrativa está regulada por el Reglamento de Justicia Administrativa para este municipio (en lo subsecuente referido como RJAMCG); en el artículo primero, define al juzgado administrativo como el órgano jurisdiccional de control de legalidad, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, el cual tiene a su cargo dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los gobernados, en los términos que señalen la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y disposiciones jurídicas aplicables. Resultando concordante con lo dispuesto por la Constitución Estatal.

Según lo previsto en los artículos 3 y 4 del Reglamento citado, el Juzgado administrativo Municipal de Celaya, es competente para conocer de:

I. De las demandas que promuevan los particulares en contra de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades municipales, cuando no provengan del ayuntamiento.
II. Del juicio de Lesividad.
III. De las demandas de reclamación de indemnización por Responsabilidad Patrimonial.

Conforme a lo dispuesto en artículo 15, fracción II del Reglamento en cita, es facultad de los jueces administrativos municipales: "conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato", dicho procedimiento se explica en apartado subsecuente.

En conclusión, el juzgado administrativo municipal de Celaya, Guanajuato, es órgano de legalidad efectivamente competente para dirimir las controversias propuestas por los particulares que pretendan acreditar la responsabilidad patrimonial en que recayeron los servidores públicos adscritos a las dependencias municipales de dicha entidad, derivado tanto de las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Estatal, como en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y en el propio reglamento de dicho juzgado administrativo.

III. Responsabilidad Patrimonial

"La responsabilidad es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente" (López, 2013: 35).

Para Cárdenas (2006) citado por López (2013), la responsabilidad se puede entender también como una respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, por sus actos o sus omisiones, la cual debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.

Como se ha señalado, los municipios tienen la facultad de impartir su propia justicia administrativa por medio de los juzgados administrativos municipales; en la ciudad de Celaya, estos tienen las facultades de dirimir las controversias derivadas de:

a) Los actos y resoluciones que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en afectación de los intereses jurídicos de los particulares.
b) Los actos o resoluciones favorables al particular.
c) La reclamación por responsabilidad patrimonial (artículo 1, RJAMCG).

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (LRPEMG), se define a la responsabilidad patrimonial como "una institución cuyo destinatario es el particular y obliga al Estado en su más genérica acepción". El Estado tiene la obligación de resarcir los daños que sufran los particulares, por las actividades que se hayan realizado sin apegarse a los parámetros establecidos por la normativa vigente, cometida por los servidores públicos a su cargo.

De acuerdo con dicha iniciativa su finalidad es implementar la responsabilidad patrimonial de manera directa y objetiva a cargo de los servidores públicos a fin de que exista mayor seguridad jurídica, y por tanto, mayor confianza en los particulares, legitimando así la tarea pública.

En la exposición de motivos de la LRPEMG se aclara que la actuación del Estado debe efectuarse sin lesionar a los individuos, por lo tanto, si derivado de una

actividad administrativa irregular se provoca alguna transgresión ésta debe ser reparada o resarcida; en atención a lo expuesto, los ciudadanos deben contar con un medio efectivo de protección contra estas conductas, el cual se traduce en el reconocimiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial.

Para solventar la reclamación patrimonial se debe definir en primer lugar cuál es la ley aplicable para hacerlo, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° del RJAMCG, el Juzgado Administrativo de Celaya es competente para substanciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial establecido en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo tanto, el Juzgado Municipal actuará de acuerdo con lo dispuesto por esta ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, que dispone:

> Los Servidores Públicos son responsables por los delitos que cometan y por las faltas administrativas en que incurran, en los términos que señalen las Leyes.
> El Estado y sus Municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

> Derivado de las disposiciones legales ya mencionadas, es claro que los particulares tienen el derecho de reclamar los daños causados por los servidores públicos del municipio, por medio de un procedimiento administrativo, ante el juzgado administrativo de la localidad, él que tramitará dicha reclamación con base en las disposiciones previstas dentro de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo tanto, en lo subsecuente se expondrán sus principales elementos.

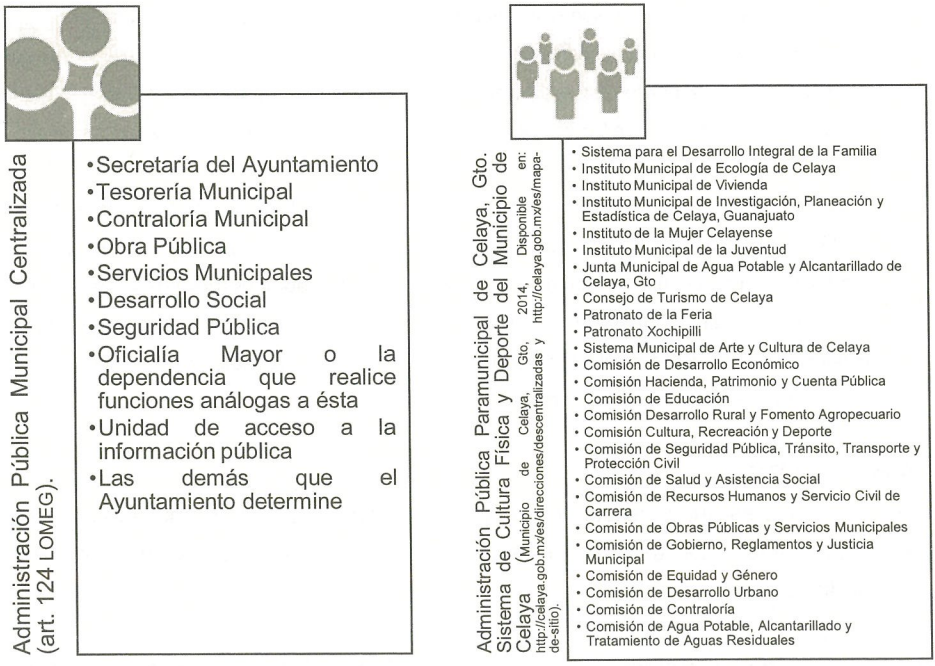
a) Servidores Públicos

Servidor Público es quien presta sus servicios al Estado, siendo nombrado por éste para atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a él (García, 2002).

Por su actuación, el Estado o el municipio están obligados a resarcir el daño ocasionado a los particulares, en términos de la LRPEMG, son sujetos obligados (artículo 2 LRPEMG):

1. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado.
2. Los Ayuntamientos.
3. Las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipales.
4. Los Organismos Autónomos que constitucional o legalmente tengan este carácter.

Entendiendo como sujetos obligados en el municipio de Celaya, Guanajuato, al Ayuntamiento, a los expuestos como administración pública municipal centralizada y paramunicipal de Celaya, Guanajuato en el esquema III.A.1 siguiente:



1. Esquema III.A.1 Servidores Públicos del Municipio de Celaya, Guanajuato. Fuente: Artículo 124 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, y Municipio de Celaya, Gto, 2014, Disponible en: http://celaya.gob.mx/es/direcciones/descentralizadas.

Una vez aclarado lo anterior, se puede identificar, cuáles son las dependencias del ámbito municipal, a las que se les puede reclamar el pago por concepto de indemnización del daño causado por la actividad administrativa irregular de sus servidores públicos, ante el juzgado administrativo municipal, debiendo recordar que los daños causados por los servidores públicos de carácter estatal y federal implican una diversa competencia material, la cual no ostenta dicho juzgado, por lo tanto se debe identificar plenamente que el servidor público responsable por el daño se encuentre adscrito a cualquiera de las dependencias expuestas en el esquema que antecede.

b) Responsabilidad directa y objetiva del Municipio

El municipio es responsable de forma directa y objetiva producida por su actividad irregular que derive en responsabilidad patrimonial (artículo 1 LRPEMG).

> **a.** Responsabilidad directa porque los particulares pueden demandarla directamente cuando el Estado, en el ejercicio de sus funciones, genere daños a en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado o tener que demandar previamente a dicho servidor, sino únicamente la irregularidad de su actuación (Jurisprudencia P./J. 42/2008, 2008).
>
> **b.** Responsabilidad objetiva porque el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado (Jurisprudencia P./J. 42/2008, 2008).

El propósito de que la responsabilidad patrimonial tenga estas características es porque de esta forma se garantiza que el particular afectado, ya no tenga que acudir a otra instancia a demostrar la responsabilidad del servidor público que causó el daño, sino que el Estado o municipio, responden directamente sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento administrativo disciplinario del servidor público como lo es el que se hace derivado de la responsabilidad administrativa. Esto en virtud, de que se institucionaliza la figura con la LRPEMG, se transitó de un derecho privado -como era cuanto ésta se encontraba regulada en el Código Civil-, a un derecho público, pues es la propia administración quien responde directamente sin necesidad que el particular pruebe que el daño sufrido ésta relacionado con la actividad irregular del Estado o del municipio, realizada de forma normal o ilegal, sin atender a los parámetros previamente establecidos y no al dolo o negligencia del servidor público (Romero, 2004).

c) Actividad administrativa irregular

La actividad administrativa irregular es aquella que cause daño a la persona, bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño (artículo 3 LRPEMG).

En el artículo 4 de la LRPEMG, se expresa que no se considera como actividad irregular, a lo siguiente:

a. La actividad realizada en cumplimiento de una disposición legal o de una resolución jurisdiccional.
b. La derivada del ejercicio de atribuciones originarias.
c. Las funciones materialmente legislativas o jurisdiccionales.
d. Los supuestos de caso fortuito y fuerza mayor.
e. El daño causado por un tercero en ejercicio de funciones públicas.
f. La que causen los servidores públicos cuando no actúen en ejercicio de funciones públicas.
g. Aquella en la que exista una relación de medio a fin en cuanto al beneficio futuro que habrá de obtener el particular.
h. La que derive de hechos y circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes al momento de su acaecimiento.

La base para que una reclamación por responsabilidad patrimonial prospere, es justamente que el daño que se pretende resarcir se efectué en virtud de una actividad administrativa irregular, por lo cual el legislador la definió oportunamente, junto con los supuestos que no se consideran irregulares, los cuales no son exigibles por responsabilidad patrimonial, por lo que es oportuno estudiarlos y descartar su actualización, al momento de ejercitar una reclamación por responsabilidad patrimonial, con la finalidad de evitar que sea inefectiva.

d) Daño

El Código Civil del Estado de Guanajuato define al daño en su artículo 1600, como "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

En la propuesta original de la LRPEMG, se distinguían tres clases de daño, en el artículo 3, de la siguiente forma:

1. Daño Físico: Cualquier lesión a la integridad corporal.
2. Daño Material: Cualquier lesión de contenido patrimonial.
3. Daño Moral: La lesión que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, en la percepción de su configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás.

La LRPEMG en su artículo 5°, prevé que para que el daño materia de la reclamación por responsabilidad patrimonial pueda ser reparado, éstas son, debe ser real y cuantificable en dinero; la carga probatoria de éste se le confiere al particular reclamante.

En síntesis, el daño que pretende resarcirse debe ser real, cuantificable en dinero, y comprobable, sólo entonces procedería su resarcimiento, pues éste se realiza por medio de una compensación en dinero.

e) Indemnización

En primer término, se debe decir que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, no define lo que se debe entender por indemnización, empero, derivado de un estudio a dicha Ley, se entiende que la indemnización es el pago pecuniario que hace el Estado o los municipios, que a modo de compensación, pretende cubrir el daño sufrido por los particulares derivado de una actividad administrativa irregular de los servidores públicos; ya sea en su persona, en sus bienes o en sus derechos.

Las indemnizaciones se cubren con el presupuesto que se les designe en la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal correspondiente; a pesar de esta disposición, no se encuentra señalada específicamente la cantidad que debe cubrirse por este concepto, empero el municipio de Celaya, Guanajuato para el 2014 destinó 11'911,907.00 para cubrir la deuda pública; de esta cantidad se podrían cubrir las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial. En caso de que no se pudiera cubrir en el ejercicio fiscal inmediato se puede pagar en el siguiente (artículo 6 LRPEMG).

Las reglas dispuestas en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato para cubrirla son las siguientes:

1. Deberá pagarse en moneda nacional o en especie cuando así se convenga (artículo 10).
2. La indemnización podrá pagarse en parcialidades cuando no se cuente con la partida presupuestal suficiente o cuando exista acuerdo con el afectado (artículo 10).
3. El monto de la indemnización, se determinará atendiendo a la fecha en que se hubiese causado el daño o la fecha en que hubiesen cesado sus efectos cuando fuere de carácter continuo (artículo 16).
4. Dicho monto se actualizará por el periodo comprendido entre la fecha de causación del daño y la de la resolución que reconozca el derecho a la indemnización (artículo 16).
5. Para calcular el monto del daño material, se debe sujetar a la práctica de un avalúo, el cual debe establecer el valor comercial de lo dañado, junto con los frutos que en su caso hubiera podido producir y demás circunstancias que influían en el avaluó comercial (artículo 12).
6. Genera intereses moratorios (artículo 18) (Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato).

Se cubre a razón de lo siguiente:

Daño material (artículo 11 LRPEMG)	Al 100% si no excede de quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado (31,885).	60-70% cuando exceda de cinco mil veces, pero no de diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado (318,850>637,700).
	Entre un 70-100% cuando exceda de quinientas veces pero no de cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado (31,885>318,850).	30-60% cuando exceda de diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado (>637,700).
Daño moral (artículo 14 LRPEMG)	Será determinado por la autoridad y no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe el daño material.	
Daño físico (artículo 13 LRPEMG)	Cuando produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de ella se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el salario mínimo general vigente en la Entidad y se atenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas, señala la Ley Federal del Trabajo.	Cuando el particular afectado carezca de las prestaciones que otorgan las instituciones públicas de seguridad social para el sostenimiento personal durante el término de la incapacidad, la indemnización incluirá el equivalente a un salario mínimo vigente en el Estado, mientras subsista la imposibilidad de trabajar (artículo 17).

Esquema III.E.1. Indemnización a razón de porcentajes de por daño patrimonial. **Fuente:** artículos 11, 13, 14 y 17 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. (elaboración propia).

La indemnización es parcialmente efectiva, pues si bien, para resarcir el daño físico se prevén las prestaciones dispuestas en la Ley Federal del Trabajo; en el caso del daño material, no se prevé una compensación suficiente para cubrir en su totalidad el daño causado, cuando éste superé la cantidad de $31, 885.00 pesos, por lo tanto, el particular deberá asumir el importe no pagado, deviniendo que la afectación no se resarciría a cabalidad, no se reparará el daño efectivamente, sin embargo, dichas disposiciones se crean con el fin de proteger el gasto público, por lo que, a pesar de que en esencia son erradas, no se prevé un cambio a futuro de las mismas.

Así mismo, del daño moral, se debe decir, que interpretando el artículo 14 de la Ley en comento, éste no se puede reclamar de forma separada al daño material, pues la indemnización del mismo se hace a razón de la tercera parte de dicho daño; por lo que para su resarcimiento debe existir un daño material aparejado, lo cual deja en estado de indefensión al particular en caso de no existir daño material comprobable.

f) Procedimiento, substanciación de la reclamación por responsabilidad patrimonial.

1) Competencia

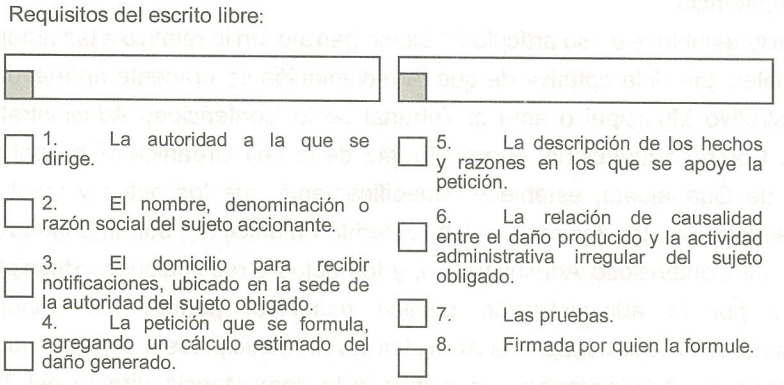
La LRPEMG establece en su artículo 21 último párrafo, en lo relativo a las autoridades municipales, prevé la optativa de que la reclamación se presente ante el Juzgado Administrativo Municipal o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Como se mencionó, el artículo 243 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece específicamente que los actos y resoluciones administrativas de los Ayuntamientos (autoridad municipal), son impugnados ante el Tribunal Contencioso Administrativo; y los actos y resoluciones administrativas dictadas por la administración pública municipal podrán ser impugnados optativamente ante los Juzgados Administrativos Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la competencia directa del Tribunal expresamente no tiene facultades para conocer de reclamaciones meramente municipales; sin embargo, entre la Ley Orgánica Municipal y Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, podría deducirse que si son reclamaciones derivadas

del acto del Ayuntamiento se debe acudir directamente al Tribunal, pero si son reclamaciones que se desprenden del actuar irregular de las otras autoridades municipales, como son el presidente municipal y los titulares de la dependencia, es optativo para el particular ejercer su derecho a la reclamación ante el Juzgado Administrativo Municipal o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si el particular agota el juicio ante el Juzgado el Tribunal está facultado para conocer en segunda instancia de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal (artículo 3, segundo párrafo Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato).

Por último, y lo que interesa en el tema presente, es determinar sin lugar a dudas que el Juzgado Administrativo Municipal es la autoridad competente para conocer y resolver las reclamaciones por responsabilidad patrimonial derivadas de conductas de servidores públicos municipales, no sólo de acuerdo con su Reglamento sino también en la Ley estatal aplicable y la Ley Orgánica Municipal del Estado.

2) Inicio de procedimiento

El procedimiento se inicia a petición de parte por medio de la presentación del escrito de demanda de reclamación de indemnización, que de conformidad con el artículo 23 de la LRPEMG, deberá contener básicamente los siguientes requisitos:

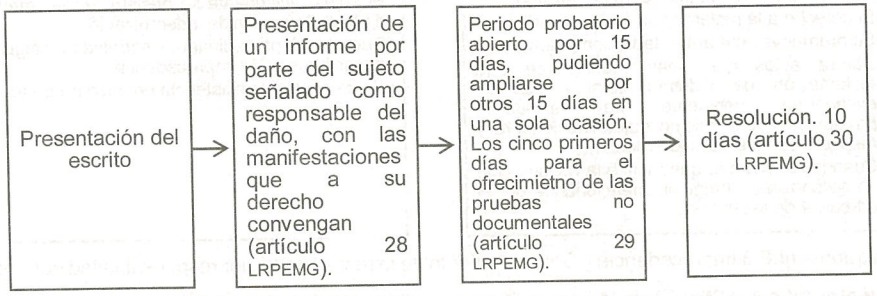


Esquema III.F.1 Requisitos del Escrito Libre para la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial. **Fuente:** artículo 23 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. (elaboración propia).

La Ley Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, es omisa en mencionar lo procedente en caso de que alguno de los requisitos mencionados no se cumpliera, a excepción de la firma, ésta contempla que si no se firma el escrito la demanda se tiene por no presentada, por lo que nos encontramos en la necesidad de aplicar supletoriamente otro ordenamiento, que si bien la LRPEMG, prevé como su supletoria al Código Civil para el Estado, es claro que sus disposiciones son de fondo y no de forma, en consecuencia su aplicación no es la adecuada, por lo tanto, lo procedente es aplicar el previsto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (en lo subsecuente referido como CPJAEMG), de conformidad con su artículo 133, que establece al Código como la supletoria para todos los procedimientos regulados en lo ordenamientos administrativos.

Con la anterior contemplación, se asegura que a falta de alguno de los requisitos en la demanda, lo que procede es lo establecido en el artículo 267 del CPJAEMG, traducido en que el juzgado debe requerir para que en el término de tres días, corrija, aclare o complete la demanda, apercibido de que de no hacerlo se tendrá por no presentada, en cuanto a las pruebas, se les tendrá por no ofrecidas.

El procedimiento seguido en el juicio se sintetiza de la siguiente manera:



Esquema III.F.2 Procedimiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial. **Fuente:** artículos 10, 28 y 29 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (elaboración propia).

Las pruebas se valorarán de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato (CPCEG). Cuando los objetos o documentos sobre los cuales debe versar la prueba pericial, estén en poder de los sujetos obligados, se les requerirá para que los pongan a la vista del perito, a fin

de que pueda rendir su dictamen. La prueba testimonial a cargo de alguien que tenga carácter de autoridad se hará por escrito (artículos 31-33 LRPEMG).

El juzgador tiene la facultad de ordenar la práctica, repetición o ampliación de cualquier medio probatorio, sólo teniendo que procurar, en términos del artículo 34 de la LRPEMG, que tenga relación inmediata con la reclamación, y fundar y motivar la necesidad de hacerlo.

Entre los requisitos de la sentencia definitiva, se destaca que ésta debe contener valoración del daño causado, así como el monto de la indemnización explicando, en su caso, los criterios utilizados para la cuantificación (artículo 35, fracción IV, LRPEMG).

3) Causales de improcedencia y sobreseimiento

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato establece como causales de improcedencia y sobreseimiento las siguientes:

Improcedencia (artículo 26 LRPEMG)	Sobreseimiento (artículo 27 LRPEMG)
• Reclamación presentada fuera de término. • El derecho a la reclamación haya prescrito. • Se promueva ante autoridad incompetente. • Contra actos que sean materia de otra reclamación de indemnización y que se encuentren pendiente de resolución, promovido por el mismo sujeto accionante y respecto del mismo acto irregular. • Cuando la actividad que motive la reclamación no se considera irregular, mencionados por el artículo 4 de la LRPEMG.	• El sujeto accionante se desista expresamente de la reclamación de indemnización. • Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia. • No se pruebe la existencia del acto irregular.

Esquema III.F.3 Improcedencia y Sobreseimiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial.

Fuente: Artículos 26 y 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (elaboración propia).

4) Formas de Terminación del Proceso

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato en su artículo 46 contempla las siguientes formas de terminación de proceso:

Formas de Terminación			
Por convenio o transacción de las partes, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las mismas acuerden, en cualquier momento del procedimiento.	Por desistimiento de la reclamación.	Por cumplimiento voluntario de la reclamación, por parte del sujeto obligado, antes de la resolución definitiva.	Cuando no se haya verificado ningún acto procedimental, ni promoción de impulso procedimental, durante un término continuo, de tres meses, contados a partir de la fecha en que se haya verificado el último acto procedimental o hecho la última promoción. La *caducidad* por inactividad procesal, no procederá después de haberse citado a las partes para oír resolución.

Esquema III.F.4 Terminación del Proceso. **Fuente:** Artículo 46 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato (elaboración propia).

5) Prescripción

La prescripción en términos del artículo 51 de la LERPEMG, se actualiza en un año para reclamar la indemnización, que transcurre a partir que se produzca el daño; si es continuo, cuando cesen sus efectos, o a partir de que quede firme la resolución que declara nulo al acto del que se derive la reclamación.

6) Derecho de los sujetos obligados a repetir contra los servidores públicos

Los sujetos obligados pueden repetir el pago de la indemnización pagada de sus servidores públicos responsables, en relación con el artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios (también referida como LRASPEGM), es obligación de los servidores públicos "XXI. Resarcir los daños ocasionados a la Hacienda Pública, así como los derivados de responsabilidad patrimonial…".

Previamente se determina su responsabilidad administrativa, mediante la sustanciación del procedimiento contemplado en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus

Municipios, lo cual es posible debido a que la interposición de la reclamación por responsabilidad patrimonial interrumpe los términos de prescripción para iniciar el proceso administrativo disciplinario contra los servidores públicos; los cuales se reanudan cuando quede firme la resolución definitiva que se dicte en procedimiento por responsabilidad patrimonial.

Por lo expuesto, se determina que el procedimiento, es bastante sumario, pero complejo, en virtud de que se deben recurrir a diversos códigos que le son supletorios, asimismo, es de señalarse, que existe un procedimiento paralelo que prevé determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que con fines didácticos se expondrá en el siguiente apartado, dicho procedimiento se puede interponerse, antes o después del diverso por responsabilidad patrimonial, por lo que el particular se encontraría compelido a elegir entre uno u otro para ejercitar su acción, sin conocer cuál le aportaría los mejores beneficios, y las menores cargas, tanto económicos como humanos.

IV. Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa está estrictamente relacionada con el servicio público, y surge del incumplimiento de las obligaciones de las personas a cargo de sufragarlo (Martínez, s.f.). Por lo anterior, se debe distinguir quienes son estos sujetos que tienen la facultad de perjudicar con sus acciones y omisiones.

En Guanajuato tanto la Constitución Federal, como en la estatal y en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, reconocen a sujetos específicos que reciben la calidad de servidores públicos del municipio a:

a. Los representantes de elección popular.
b. Los Funcionarios y Empleados de los Municipios.
c. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Municipal, así como en los organismos autónomos; o que maneje, administre o aplique recursos públicos municipales, concertados o convenidos.
d. Los miembros de los Ayuntamientos, según lo dispone el artículo 126 de la Constitución Política de Guanajuato.

Generan responsabilidades administrativas, pues de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato son responsables "por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"; mientras que el artículo 123 del mismo ordenamiento señala que: "Los Servidores Públicos son responsables por los delitos que cometan y por las faltas administrativas en que incurran...". Por lo que sus acciones u omisiones en el desempeño de su cargo recaen en una responsabilidad, ya sea administrativa o penal.

Las faltas administrativas que deriven en una responsabilidad administrativa, también pueden recaer en reclamaciones por responsabilidad patrimonial, e incluso, esta última suspende la prescripción para el procedimiento de responsabilidad administrativa, por lo que es claro que están directamente relacionadas en los casos que así lo ameriten.

Los particulares pueden presentar quejas o denuncias por la comisión de falta administrativas; y en ámbito municipal los facultados para conocer del procedimiento son los ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal están facultados para conocer de ésta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Se configura la figura de falta administrativa cuando el servidor público incurra en el incumplimiento de sus obligaciones o en conductas prohibidas en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, son obligaciones las dispuestas por su artículo 11, como guardan el orden el trabajo y respetar el derecho de petición de los particulares, y son conductas prohibidas las estipuladas por su artículo 12, como obtener beneficios o contraprestaciones por su empleo o inhibir a los posibles quejosos o denunciantes, en concreto para la investigación, las que emplearemos en lo siguiente serán:

a. artículo 11, fracción XXI. Resarcir los daños ocasionados a la Hacienda Pública, así como los derivados de responsabilidad patrimonial.

b. artículo 12, fracción VIII. Causar con su actuar daños a los particulares que se traduzcan en responsabilidad patrimonial.

Como ya se dijo, los mismos hechos que generen la responsabilidad administrativa, pueden a su vez, generar responsabilidad patrimonial, razón por la cual, es necesario conocer ambos procedimientos, y determinar cuál es el que mejor se adapta a la pretensión que se quiere lograr con la substanciación de sus respectivos procedimientos; si se quiere únicamente el pago por indemnización de daños, o si se quiere que el servidor público responsable sea separado del cargo que ejerce; en caso de ser ambas, se deberá determinar cuál es la vía por la que se lograría una acreditación más sencilla, para utilizarla como forma de acreditación de la otra que se excluyó; que en su caso implica un uso importante de recursos materiales y humanos.

V. Conclusión

El municipio como ente básico y libre del Estado mexicano, tiene diferentes obligaciones para con sus administrados, las cuales cumple por medio de la creación de autoridades diversas, que para su funcionamiento deben interactuar directamente con los particulares por medio de sus servidores públicos, esta situación genera la posibilidad de que se cometan afectaciones a los administrados derivado de la inobservancia del marco legal adecuado para su actuación, por lo que el legislador consideró necesario que existiera dentro del municipio un órgano que dirimiera las controversias administrativas, para dar seguridad y certeza jurídica a sus gobernados, necesidad que se solventó al dotar de competencia al Juzgado Administrativo Municipal en la Ley Orgánica Municipal.

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato prevé un procedimiento a seguir para obtener la indemnización por reclamación responsabilidad patrimonial, el cual es concreto, sencillo, y general dentro del Estado. Con este procedimiento se satisface los derecho de seguridad jurídica de los gobernados, pues al estar establecido y darle las competencias necesarias a todas las esferas de gobierno para buscar la reparación de los daños que surjan por la actividad irregular de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno;

toda vez que existe Ley y procedimiento similar a nivel federal; se protegen los intereses de los particulares, y les da certeza jurídica de que si algún día el Estado (en cualquier nivel) llegara afectarlos en sus bienes y derechos, tienen un medio de reclamación a la mano para ejercer.

Contrario a lo anterior para determinar la cuantificación de la indemnización como se pudo apreciar a lo largo de este proyecto, no existe una sola legislación a la que se deba acudir para determinar la indemnización que corresponde, ya que se debe remitir a la Ley Federal del Trabajo o el Código Civil para el Estado, lo que no da la certidumbre esperada al particular sobre cuanto sería la cantidad que representará una efectiva reparación del daño, aunado al ya recibido, el particular es el que debe demostrar tanto que el daño existe, la relación que existe entre éste y la actividad administrativa irregular, y además hacer el avalúo correspondiente, para que el juzgador este en posibilidades de determinar la indemnización correspondiente, lo cual se traduce en una carga económica adicional al particular.

En relación a la responsabilidad administrativa y la responsabilidad patrimonial, se aprecia que la actualización de la primera bien puede ocasionar la segunda, lo que también provoca incertidumbre, al existir dos procedimientos por los cuales se puede determinar la obligación de resarcir daños causados por actividades administrativas consideradas irregulares, consideradas faltas administrativas.

Por último se aprecia que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato no prevé herramienta legal para reclamar el cumplimiento de la sentencia que recaiga a la reclamación por responsabilidad patrimonial, por lo que en caso de incumplimiento de la sentencia que ordene el pago a una indemnización se deberá aplicar lo previsto en el Código de Procedimiento de Justicia Administrativa aplicable en el Estado de Guanajuato, en el título sexto denominado "del cumplimiento y ejecución de la sentencia", por lo que se concluye que aunque el juzgado administrativo municipal de Celaya, Guanajuato sí está facultado para aplicar el procedimiento previsto en la Ley de referencia, esta última es falta de normatividad clara y concisa en cuanto a la determinación del monto de la indemnización que para el particular afectado por una actividad irregular administrativa constituye la parte medular.

VI. Fuentes de consulta

a) Fernández, J. (s.f.), *Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa*, Obtenido de Biblioteca Jurídica de la UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2445/8.pdf.

b) Fernández, M. (1994), "El origen consensual del Estado y los derechos del hombre", en M. Fernández, *El origen consensual del Estado y los derechos del hombre,* México, Universidad Autónoma de México.

c) Fernández, M. L. (2013), *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México,* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3370/4.pdf [13 de marzo de 2014].

d) García, S. (2002), *Derechos de los Servidores Públicos*, UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1443/4.pdf [16 de marzo de 2014].

e) Gutiérrez-Alviz y Amario, F. (1982), *Diccionario de Derecho Romano*, Tercera ed., Madrid, España, Reus.

f) Lopéz, P. (1995*)*, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Guanajuato, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato.

g) Márquez, Miguel (2013), *Iniciativa de reformas, modificaciones y derogaciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*, Disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/archivo/archivo/2195/62128.pdf [10 de marzo de 2014].

h) Martínez, V. (s.f.), *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/907/5.pdf [10 de marzo de 2014].

i) Pérez, M. (s.f.), *La justicia administrativa mexicana en el ámbito local*, Disponible en: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/46/51-09.pdf [12 de febrero de 2014].

j) Ramírez, I. (2007), *Derecho Municipal, Parte General*, México, Sista.

k) Romero, J. C. (08 de junio de 2004), *Iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, Disponible en: http://transparencia.guanajuato.gob.mx/biblioteca_digital/docart10/2005051815 45180.Iniciativa%20de%20Ley%20de%20Responsabilidad%20Patrimonial.pdf [16 de marzo de 2014].

Marco legal de referencia

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
b) Constitución Política del Estado de Guanajuato.
c) Código Civil para el Estado de Guanajuato.
d) Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.
e) Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
f) Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
g) Reglamento de Justicia Administrativa para el Municipio de Celaya, Gto.
h) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.
i) Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.