

“(…) frente a los límites que el legislador establece en esta materia, son los tribunales en México quienes paulatinamente, han ido ampliando los derechos de las víctimas y declarando inconstitucional las normas que restringen el monto de las indemnizaciones.”

El Sistema de Responsabilidad Civil Extracontractual en México

Juan Carlos Marín G. *

263

I. INTRODUCCIÓN.

Este trabajo es una crítica al sistema de responsabilidad civil extracontractual (también denominada en el derecho comparado como derecho de daños o derecho de los accidentes) vigente en el Distrito Federal y en algunas leyes especiales, como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).

México, al igual que el resto de los países de Iberoamérica, inició su propia construcción jurídica una vez alcanzada la emancipación de España. Como fue común a estos países las, primeras leyes que se dictaron en la primera mitad del siglo XIX fueron relativas a la forma de gobierno que adoptaría la naciente nación. La codificación de las leyes sustantivas¹ (civil, penal y mercantil) como de las adjetivas (procesal civil y penal), quedó reservada para la segunda mitad de la aludida centuria. Tratándose de la codificación civil pese a algunos intentos desarrollados en determinados estados de la nación mexicana, lo cierto fue que el primer Código que tuvo el país fue el *Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California* de 1870, reformado en el año 1884². Esta normativa tuvo como antecedente directo, como no podía de ser de otra manera, el viejo derecho peninsular que había regido en el Virreinato de Nueva España durante casi trescientos años, el proyecto de García Goyena, así como al derecho civil francés recogido en el *Code* de 1804.

En el siglo XX, fruto de los cambios revolucionarios que sufrió el país al inicio de dicha centuria, se dictó un nuevo Código Civil en el año 1928 con vigencia a partir del año 1932. El referido Código se denominó originalmente *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*. En el año 1999, con las reformas efectuadas ese año al texto constitucional, se entregó competencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia civil. Debido a lo anterior, el Código Civil de 1928 pasó a denominarse, desde el año 2000, *Código Civil para el Distrito Federal*. Por decreto de ese mismo año del Congreso de la Unión, el Código Civil de 1928 también modificó su denominación en el plano federal para quedar como *Código Civil Federal*. Lo que desde 1928 hasta 1999 fue

* Juan Carlos Marín G. Doctor en Derecho. Profesor de tiempo completo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (TAM).

1 Como se sabe, en el siglo XIX se consolida tanto en Europa como en Iberoamérica el proceso codificador liberal, que alude a una nueva técnica de legislar que supone una reelaboración de la materia jurídica a partir de principios establecidos por la razón, con reglas claras, sencillas, uniformes e inmutables para todos los sujetos. CANNATA, *Historia de la ciencia jurídica europea*, trad. de Laura Gutiérrez-Masson, Madrid, 1996, págs. 173 y sgtes.; CARONI, *Lecciones catalanas sobre la historia de la codificación*, trad. de Aquilino Iglesias, Madrid, 1996, pp. 19 y ss. GUZMÁN, Andrés Bello Codificador, Santiago (Chile), 1982, tomo I, pág. 27. TAU, *La codificación en la Argentina*, Buenos Aires, 1977, pp. 19 y ss.

2 C. fr. Pablo Macedo, *El Código Civil de 1870, su importancia en el derecho mexicano*, Porrúa, 1971.

un solo Código se transformó ³/₄ a partir del año 2000^{3/4} en dos diferentes. En este ensayo me referiré principalmente al Código Civil del DF (CCDF).

II. RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA-CONTRACTUAL.

Para entender la crítica a la que aludí hace un instante hay que tener presente algunos conceptos elementales del derecho de la responsabilidad civil:

Primero, la responsabilidad civil extracontractual tiene por finalidad reparar íntegramente los daños. Esta es la función tradicional que ha cumplido en los países de tradición continental, sin perjuicio de la crítica que desde la perspectiva del análisis económico del derecho ha sido objeto en los últimos lustros. No busca enriquecer a la víctima (daños punitivos del derecho anglosajón) ni que ésta reciba una indemnización menor al daño sufrido; evento que implica que alguien está subsidiando al infractor. Lamentablemente, ambas situaciones (*infra* y *sub* valoración) están presentes en el derecho mexicano.

En materia de responsabilidad civil extracontractual, la afirmación que hace más de cien años formulara Oliver Wendell Holmes Jr. continúa siendo válida: El principio general es que la pérdida en un accidente debe quedar donde ocurra, excepto si existe alguna razón especial para atribuírselo a un tercero³. Porque, no se olvide, indemnizar no es más que transferir dinero de un patrimonio a otro y para ello se requiere una buena excusa. Sin ella, cada individuo ha de asumir los riesgos generales que implica vivir en sociedad⁴. En nuestras sociedades al inicio del siglo XXI a nadie se le ha ocurrido —no hasta ahora, al menos— que todos los daños que se producen y que estamos expuestos a sufrir día a día deban ser indemnizados. La situación anterior, tiene pleno y explícito reconocimiento en el derecho civil mexicano. En efecto, los artículos 1910 y 1914 del Código Civil de DF (CCDF) toman como elemento de imputación a la culpa. El artículo 1913 del referido Código, por su parte, toma como elemento de imputación al riesgo asociado al uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos en sí mismos. En el derecho mexicano, por tanto, para que una persona responda por el daño causado a otra se requiere (aparte del daño y de la causalidad) que aquella hubiere actuado con culpa (ilícitamente en la redacción del aludido art. 1910), o que hubiere hecho uso de mecanismos peligrosos en sí mismos aunque no haya obrado ilícitamente (artículo 1913). En caso contrario el

perjuicio se radicará en el patrimonio de la persona que lo sufrió (artículo 1914).

Por último, no hay que confundir las normas de responsabilidad civil extracontractual que históricamente han tenido los dos criterios de imputación antes referidos, culpa y riesgo, con las normas de seguros privados, propias del ámbito contractual, ni con las normas de solidaridad social que tienen un carácter meramente asistencial. Estas últimas discurren en la lógica de la justicia distributiva; en cambio, las normas de responsabilidad civil, en la conmutativa.

III. LA VIDA EN MÉXICO “NO VALE NADA”.

El análisis de las normas de responsabilidad civil extracontractual en México nos muestra que el mensaje que el legislador ha enviado —al menos en el papel normativo— es muy claro: todo daño debe ser indemnizado pero esta indemnización no debe ser íntegra. Pese a que la doctrina repite que la reparación de los daños —al menos los materiales— debe ser total, la indemnización, al menos tratándose del lucro cesante por daños personales⁵, no resulta precisamente integral. La modificación que sufrió el artículo 1915 en el año 1940, profundizada en el año 1975, ha mezclado lo que son normas asistenciales de seguridad social que se inspiran en principios de justicia distributiva, con normas de responsabilidad civil cuya base es la justicia conmutativa. La responsabilidad civil, como he adelantado, busca indemnizar íntegramente los daños, ni un peso más ni un peso menos. Por eso se ha dicho que el reino de la responsabilidad civil es el de la buena o de la mala suerte⁶. Se puede tener la “buena suerte” de lisiar a un estudiante o la mala suerte de lisiar a un bailarín profesional. En uno y otro caso hay que indemnizar hasta el último peso que dejarán de ganar uno y otro. Lo que no puede ocurrir es dar un carácter asistencial a esta indemnización porque en este caso los daños resultan subsidiados; al infractor le resulta muy barato dañar. Esto último es precisamente lo que ocurre en México con el actual artículo 1915 del CCDF.

Esta disposición, en su versión original del año 1928, señaló lo siguiente: “La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios”. Aun cuando en el derecho de daños por regla general no hay “restablecimiento de la situación anterior”, porque el daño no se restablece sino simplemente se indemniza,

3 *The common law*, Little Brown and Company, Boston, 1948, p. 50.

4 Véase, Salvador, Pablo y Castiñeira, María, *Prevenir y Castigar*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 103.

5 “El daño personal tiende a transformarse en una categoría separada de daño en el derecho moderno, atendidos los particulares efectos que produce en el terreno patrimonial y extrapatrimonial. Del daño corporal se siguen consecuencias patrimoniales de dos tipos diferentes. Ante todo, los gastos necesarios para el tratamiento médico y el cuidado de la víctima y las demás expensas que típicamente constituyen daño emergente. Además, se siguen efectos, a menudo delicados desde el punto de vista de su apreciación, que se expresan en el lucro cesante por las sumas que la víctima deja de ganar por la supresión o la disminución de su capacidad para generar ingresos. Los perjuicios no patrimoniales resultantes del daño corporal también presentan peculiaridades. La víctima está expuesta, por un lado, a dolor físico y a aflicciones puramente mentales y, por otro a la privación de agrados de la vida. La indemnización respecto del primer conjunto de perjuicios compensa el dolor o aflicción (*pretium doloris*); en el segundo, compensa las oportunidades de una buena vida (que genéricamente pueden ser denominadas perjuicio de agrado). Barros, Enrique, *Tratado de responsabilidad extracontractual*, Editorial Jurídica, Chile, 2006, p. 234.

6 Véase P.S. Atiyah, *The lottery of damages*, Hart Publishing, Oxford, Inglaterra, 1997, pp. 1-31.

esta disposición resultaba coherente con los fines de la responsabilidad civil.

En 1940 esta situación fue alterada porque, según se explicó en la exposición de motivos, no existía en la práctica judicial un criterio uniforme para fijar el monto de las indemnizaciones que reclamaban las víctimas, y no se encontró nada mejor que remitirse a los criterios de la legislación del trabajo:

“Con apoyo en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal envío, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de decreto para la reforma del artículo 1915 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, fundado en las consideraciones siguientes:

La disposición aludida establece que la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.

En la aplicación práctica de este precepto han surgido graves dificultades en atención a que no fijándose en él reglas para su interpretación, esto es, bases firmes para determinar la cuantía de las indemnizaciones que hayan de cubrirse, los Tribunales hacen una aplicación discrecional, ya sobre el cálculo de vida probable, ya sobre la presente capacidad productiva; alcanzándose con ello que en ocasiones la indemnización es positivamente reducida, y en otras, de una cuantía excesiva que llega hasta a afectar la vida económica de las empresas.

En nuestro sistema jurídico existen disposiciones concretas en las cuales se contienen reglas para los diversos casos que puedan presentarse; pero estas reglas que pertenecen a la esfera de leyes especiales sólo pueden ser tomadas como base para las decisiones del Poder Judicial, cuando una ley así lo determine, razón por la cual se hace preciso adicionar el Código Civil en los términos que se propone.

Como en estos casos es el daño y el perjuicio material lo que debe indemnizarse, no ha lugar a tomarse en cuenta el daño moral y, por esta circunstancia se propone que cuando la víctima no perciba utilidad o salario o no pueda determinarse éste, el pago se acordará tomando como base el salario mínimo.

Con el propósito de asegurar en lo posible que las indemnizaciones beneficien efectivamente a la víctima o a sus familiares, se propone que los créditos por este concepto sean intransferibles y que se cubran preferentemente en forma de pensión o pagos sucesivos”.

La aludida disposición quedó redactada de la siguiente manera:

“Artículo 1915: La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.

I. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte o incapacidad total, parcial o temporal, el monto de la indemnización se fijará aplicando las cuotas que establece la Ley Federal del Trabajo según las circunstancias de la víctima, y tomando

por base la utilidad o salarios que perciba;

II. Cuando la utilidad o salario exceda de veinticinco pesos diarios no se tomará en cuenta sino esa suma para fijar indemnización;

III. Si la víctima no percibe utilidad o salario, o no pudiese determinarse éste, el pago se acordará tomando como base el salario mínimo;

IV. Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles, y se cubrirán preferentemente en forma de pensión o pagos sucesivos, y

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

El noble propósito que supuestamente justificaba la reforma “por esta circunstancia se propone que cuando la víctima no perciba utilidad o salario o no pueda determinarse éste, el pago se acordará tomando como base el salario mínimo”, se vio rápidamente oscurecido al establecerse en la fracción II del artículo 1915 que en los casos en que “la utilidad o salario exceda de veinticinco pesos diarios no se tomará en cuenta *sino esa suma para fijar indemnización*”. En esta última parte al parecer tuvo mayor peso el reclamo de los empresarios que, por las cuantías excesivas que estaban pagando, habían visto peligrar la viabilidad financiera de sus empresas

Por tanto, desde 1940 la responsabilidad civil extracontractual, tratándose del lucro cesante derivado de un daño personal, dejó de ser un mecanismo de reparación íntegra del daño y se transformó en un sistema asistencial de los victimarios que, en verdad, subsidia la indemnización que deben pagar.

El año 1975, como he referido, el error anterior se mantuvo. El aludido art. 1915 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ella sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

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

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

La exposición luego de señalar una serie de estadísticas relativas al aumento de la población en el país, de los vehículos y de los accidentes de tránsito, refirió —en lo que ahora nos importa— lo siguiente:

“Como puede apreciarse las cifras anteriormente mencionadas corresponden únicamente a accidentes de tránsito mas no incluyen los daños causados por el uso de substancias peligrosas y de las cuales, no existen datos precisos para poder determinar con cierta exactitud los daños causados.

Ahora bien, de conformidad con las tablas de incremento en el costo de la vida, publicadas por el Banco de México ha habido un aumento del 197% a partir del mes de diciembre de mil novecientos treinta y nueve a agosto de mil novecientos setenta y tres, es decir, a partir de la fecha en que fue reformado el artículo 1915 del Código Civil. El incremento en el costo de la vida partiendo del mes de diciembre de mil novecientos treinta y nueve era 23.3% y para agosto de mil novecientos setenta y tres era de 220.3%.

En mil novecientos sesenta y seis, del período comprendido de julio a diciembre, el incremento fue de 153%; en diciembre de mil novecientos sesenta y siete era del 157.2%; en diciembre de mil novecientos sesenta y ocho era de 160.2%; en diciembre de mil novecientos sesenta y nueve era de 164.3%, es decir, en tres años seis meses se incrementó el alza de la vida en 11.3% o sea un incremento anual del 3.23% y del 0.27% mensual.

En el período de comprendido de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve en donde el incremento fue de 164.3%, hasta el mes de agosto de mil novecientos setenta y tres, en el que fue de 220.3%, es decir, en tres años ocho meses, el incremento fue del 56%, por lo que hubo un aumento anual del 15.26% y del 1.27% mensual.

De acuerdo con los anteriores datos, el incremento en el costo de la vida aumentó de agosto de mil novecientos setenta y dos a agosto de mil novecientos setenta y tres, el 33.8% y mensualmente el 2.8%.

En mil novecientos treinta y tres, fecha en que se implantó por primera vez el salario mínimo, el de la ciudad de México era de \$1,50 diarios, de tal forma que para entonces, una indemnización basada en un salario de \$12.00 se consideraba justa. Igualmente, cuando en el año de mil novecientos cincuenta y seis la Ley del Trabajo igualó con el Código Civil el salario base máximo de \$25.00 para las indemnizaciones, todavía podía considerársele como aceptable con relación al salario mínimo en la ciudad de México que era entonces de \$11.00.

Por otro lado, el salario mínimo promedio en toda la República, a partir de mil novecientos cuarenta y seis era para la ciudad de \$2.48 y para el campo de \$2.05. En veintiséis años el salario mínimo subió \$29.45, o sea \$1.13 por año, to-

mándose a partir del bienio 1946- 1947 al bienio 1972- 1973.

El promedio del salario mínimo nacional en el bienio 1970- 1971 era de \$26.99 y para el bienio 1972- 1973 era de \$31.93 por lo que el incremento fue del 4.94%.

Comparando las cifras entre el incremento en el costo de la vida y el alza del salario a partir del período de 1970- 1973 se tiene que mientras el salario mínimo tuvo un aumento de 4.94% el, incremento en el costo de la vida fue del 45.78% para el mismo período.

[...] Analizada la disposición del artículo 1915, resulta actualmente injusta e ilegal, ya que no es posible que si en mil novecientos cuarenta se consideró como una cantidad justa la de \$25.00 diarios para cubrir la indemnización correspondiente, o sea más de diez veces el salario mínimo de aquel entonces, siga dicha suma actualmente teniendo aplicación.

Por otro lado, es ilegal, ya que el artículo 485 de la Ley Federal del Trabajo, establece que la cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo y ciertamente la cantidad de \$25.00 resulta actualmente inferior al salario mínimo. Asimismo, está en contra de lo establecido por el artículo 484 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se señala que se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo, es decir, ya no señala salario mínimo sino el salario diario, el cual puede ser mucho mayor que el mínimo.

Es de conciencia señalar para la reparación del daño una cantidad más justa, partiendo de la base del alza en el costo de la vida y del salario mínimo. Dicha indemnización debe ser para reparar un daño patrimonial ocasionado, independientemente del daño moral y a cuya indemnización se refiere el artículo 1916 del Código Civil, es decir, que el principio fundamental en materia de reparación del daño, es que la indemnización debe ser proporcional a los perjuicios sufridos por la víctima y suficiente para reparar esos perjuicios, cuando menos lo más próxima posible a esa suficiencia.”

No deja de ser llamativo que el legislador de aquellos años hubiere considerado “ilegal” el art. 1915 por entrar en supuesta contradicción con el art. 485 de la Ley del Trabajo. Como sabemos las leyes son en todo caso inconstitucionales pero no ilegales.

Más allá del purismo técnico anterior, lo cierto es que una vez más pese a las nobles intenciones del legislador de mejorar la situación de las víctimas tratándose de daños personales, la vedad fue que la situación empeoró. Así lo ha puesto de relieve un estudioso de este tema: “Debemos tomar en cuenta que en una situación en la que la base para determinar la responsabilidad civil era inferior al salario mínimo (como lo fue en 1975 antes

de la reforma), cualquier aumento en los montos era deseable y benéfico. El aumento de la base no pudo más que mejorar las cosas. Sin embargo, el tope que en 1940 ascendió a 17 veces el salario mínimo, fue reducido a 4. Esto es que, mutatis mutandi, la situación de la responsabilidad civil extracontractual en 1975 fue mucho peor que la de 1940⁷⁷.

La redacción actual del art. 1915 del CCDF viene de la última reforma que hasta la fecha ha tenido, me refiere a la llevada adelante el año 2000. De esta reforma no hay mayores antecedentes legislativos; aunque, en verdad ella, solo fue de forma. Adecuó el artículo al nuevo estatuto que la reforma constitucional del año 1999 había entregado al Distrito Federal, según lo hemos referido. La norma en cuestión quedó así:

“Artículo 1915: La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en el Distrito Federal y se extenderá al número de días que, para cada una de las incapacidades mencionadas, señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.”

Como se aprecia para calcular la indemnización por muerte se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 500 y 502, establece que la indemnización por muerte será de dos meses de salario para cubrir los gastos funerarios y el monto de la indemnización será el equivalente a setecientos treinta días de salario.

Teniendo presente lo anterior el resto es una simple operación aritmética para determinar el valor de una vida en México. El cuádruplo del salario mínimo (aprox. US \$5,00) en el Distrito Federal asciende a US \$20,00; los dos meses para los gastos funerarios suman la cantidad US \$300,00, y el monto de la indemnización de setecientos treinta días de salario es de US \$14,000.00 (catorce mil dólares), por lo que la cantidad total por concepto de la indemnización que tendrá que pagar una persona en México que cause la muerte de otra es de \$14,300.00 (catorce mil trescientos dólares).

En términos económicos, por tanto, lo máximo que vale una vida es aproximadamente US \$14.000. Así, por ejemplo, si se causa la muerte de un profesional mexicano de treinta años, cuyo sueldo mensual asciende a US \$3,000.00, lo máximo que recibirán sus herederos por responsabilidad civil es menos que cinco meses de su salario. Lo mismo si se causa la muerte del hombre más rico del mundo. Si en cambio, se causa la muerte de una persona que no recibía ingresos, por ejemplo un niño, se termina indemnizando un daño que no se causó.

Nadie discute que cálculo del lucro cesante por daños personales sea algo complejo y contingente, ya que “se basa en la hipótesis, indemostrable por definición, de que la víctima habría obtenido ciertos ingresos si no hubiese ocurrido el hecho que genera la responsabilidad del demandado”⁷⁸. De este modo, en el derecho comparado se han desarrollado una serie de criterios que buscan dar mayor objetividad a este problema. Así, como ha puesto de relieve José Ángel Santiago⁹, se puede analizar la edad de jubilación de personas como la víctima¹⁰, la probabilidad de que la víctima muera o quede incapacitada antes de cumplir la edad promedio de jubilación, el descuento a valores presentes y la inflación.

Ninguno de los criterios referidos han sido tenidos en cuenta en el país y los montos que hemos aludido con anterioridad resultan, en mi concepto, inaceptables en cualquier país que pretenda tener un sistema jurídico verdaderamente reparador de los daños ocasionados a las víctimas. Teniendo presente que si la persona en cuestión no fallece y queda, digamos, incapacitado de manera permanente para desarrollar algún tipo de trabajo (por ejemplo, tetrapléjico a causa del accidente) el cálculo de la indemnización asciende, de acuerdo a la legislación federal del trabajo, aproximadamente a US \$20,000 (veinte mil dólares), se comprende que el incentivo que el legislador mexicano envía es perverso: desde la perspectiva civil es más barato quitar una vida que dejar a una persona incapacitada total y permanentemente.

IV. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

El 31 diciembre de 2004 ^{3/4}en cumplimiento del mandato constitucional contenido en la disposición transitoria única del decreto aprobatorio de la reforma al artículo 113 constitucional del año 2002^{3/4} se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), que entró en vigor el 1 de enero de 2005. En ella se encuentra la regulación federal más importante de esta materia, aun cuando no la única, ya que el legislador le dio el carácter de normativa supletoria de «las diversas leyes administrativas que

7 José Ángel Santiago, *La reparación del daño y las víctimas de violaciones a la integridad física en el artículo 1915 del CCDF*, Tesis de licenciatura, inédita, ITAM, 2010, p. 44.

8 Barros, Enrique, *Tratado...*, op. cit., p. 262.

9 *La reparación...*, op. cit., p. 18.

10 “Nadie trabaja para siempre. Hasta la carrera más productiva termina debido al retiro o a la muerte”. Epstein, Richard A., *Torts*, Aspen, 1999, p. 444. (Traducción libre de José Ángel Santiago, op. cit., p. 18).

contengan *un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado*. (Artículo 9).

La presente ley regula lo que en doctrina se denomina la responsabilidad civil extracontractual del Estado, esto es, lo que sucede con los daños que los servidores públicos federales (burócratas, policías, profesores, médicos, etc.) provocan en el desempeño de sus respectivas funciones. En este trabajo, en la tónica con su crítica, me concentraré en la reglamentación de los daños indemnizables. El artículo 12 de dicha norma dispone que “las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral”. Aun cuando la redacción de esta disposición es un tanto confusa, lo que debe tener presente el lector es que tratándose de los *daños materiales* la normativa recoge expresamente el principio de reparación íntegra de los mismos, esto es, que la persona que sufrió el daño debe ser indemnizada hasta en el último peso que la lesión le produjo. Lamentablemente, en el caso de los denominados daños personales, no rige el mismo principio según lo veremos a continuación.

La LFRPE distingue tres tipos de daños, a los que me referiré separadamente: el material, el moral y los denominados daños personales. En este último rubro incluiré, por su evidente relación, los casos de muerte de la víctima.

268

Tratándose de los daños y perjuicios materiales estos deben indemnizarse de acuerdo al valor comercial de los mismos, esto es, de acuerdo al valor que el mercado les asigne a los mismos. En efecto, el artículo 13 de la LFRPE dispone en este punto: «El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales, y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado». Sobre este punto no hay nada que criticar salvo lo escaso que han sido en la práctica las reclamaciones de los afectados por este rubro.

El artículo 14 de la LFRPE dispone en su fracción II que el monto de la indemnización en el caso de daño moral se calculará “de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomarse en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante”. Teniendo presente las dificultades que plantea la valoración de este tipo de daños, en el párrafo segundo de esta fracción II, se estableció un techo en relación con el monto máximo que pueden fijar los tribunales por cada reclamante afectado por este concepto: 20 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, esto es, aproximadamente US \$80,000.00 (ochenta mil dólares).

Ahora bien, los criterios a los que se remite el artículo 14 son los recogidos en el párrafo cuarto del artículo 1916 del CCF. Este párrafo fue adicionado el año 1982 con motivo de la denominada “renovación moral” del país, el cual tiene la siguiente redacción: “El monto de la indemnización lo determinará el Juez tomando en cuenta

los derechos lesionados, el grado de responsabilidad de la víctima, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”. En la exposición de motivos que justificó este párrafo se señaló lo siguiente:

“Debemos observar con atención que no se deja al arbitrio del juez fijar la indemnización, sino que se establecen situaciones objetivas y cánones que deberá seguir para fijar con prudencia la indemnización. En esos términos, el daño moral es susceptible de medición no sólo por la intensidad con la que es sufrido por la víctima, sino también por su repercusión social, por la marca objetiva que deja en opinión, actitud y conducta de los demás una vez provocado, por el cambio cualitativo notable y perceptible, en las interrelaciones sociales en las que el sujeto que lo sufre es actor y porque la compensación por la vía civil no sólo restituye al individuo afectado y sanciona al culpable, sino que también fortalece el respeto al valor de la dignidad humana, fundamental para la vida colectiva.”

Pues bien, los elementos referidos en el párrafo cuarto del artículo 1916 son los que deben aplicar los tribunales cuando los particulares demanden la indemnización del daño moral en aplicación de la LFRPE. La prueba de las partes recaerá, entonces, en la mayor o menor magnitud del daño moral ocasionado, en el grado de responsabilidad que tuvo la víctima, por ejemplo, si se expuso imprudentemente o no al daño; en la situación económica del responsable, en este caso del Estado Mexicano (en general un Estado con enormes carencias) y también de la víctima, y en las demás circunstancias del caso que lógicamente puedan ayudar al tribunal a fijar la respectiva indemnización. Todo lo anterior con el referido límite de los 20 mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal.

Ahora bien, es interesante destacar que este límite legal al monto máximo que los jueces pueden acordar de la indemnización por daño moral ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia del país, conociendo del Amparo en Revisión 75/2009, el cual generó, en lo que ahora interesa, las siguientes tesis:

1. Responsabilidad patrimonial del estado. El artículo 14, fracción ii, segundo párrafo, de la ley federal relativa, al establecer un tope máximo para las indemnizaciones por daño moral, viola el artículo 113 segundo párrafo de la constitución general de la república.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado (A.R. 903/2008). Las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las

reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genera daños a los particulares, y en su fracción II señala dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe calcular la indemnización conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. De acuerdo con los criterios con que esta Corte evalúa si existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 113 constitucional, que precisa que los particulares tienen derecho a las mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. Las previsiones legales generales -en particular las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. El tope máximo previsto por el precepto legal examinado es una medida no suficientemente ajustada a los fines que pretende conseguir que en algunos casos puede ocasionar limitaciones irrazonables al derecho a ser indemnizado. Además, el mismo contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14.¹¹

2. Responsabilidad patrimonial del estado. La fijación de un tope máximo para los montos indemnizatorios por daño moral, al ocasionar que en ciertos casos sean los particulares quienes asuman los costos

y riesgos derivados de la actividad estatal, contraviene los objetivos generales de la ley federal relativa y crea incentivos contrarios al mantenimiento de la adecuada calidad de los servicios públicos.

El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.¹²

Como se puede apreciar, frente a los límites que el legislador establece en esta materia, son los tribunales en México quienes paulatinamente han ido ampliando los derechos de las víctimas y declarando inconstitucional las normas que restringen el monto de las indemnizaciones.

El artículo 14 de la LFRPE dispone, sobre daño personal y muerte de la víctima, que «los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma: I. En el caso de daños personales, a) Corresponderá a una indemnización con

11 Amparo en revisión 75/2009. Blanca Delia Rentería Torres y otra. 18 de marzo de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Guidón Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

12 *Ídem*.

base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con [lo que] la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos del trabajo. [...] III. En caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

El cálculo aritmético de esta regulación ya lo hemos hecho en este ensayo porque el art. 1915 del Código Civil Federal es idéntico a su homónimo del CCDF. La crítica, por tanto, es la misma ya formulada. Los montos que el Estado Mexicano cubre a las víctimas cada vez que uno de sus agentes causa un daño personal o su muerte son, sencillamente impresentables en un país que proclama la solidaridad social como base de sus instituciones y garantista de los derechos de sus ciudadanos.