

27.89



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"



## RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**JOSE GARCIA ZURITA**

SANTA CRUZ ACATLAN, MEXICO

1986



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 está 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.

## RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

|   | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCION.....                               | I    |
| CAPITULO I.- NOCION DE RESPONSABILIDAD JURIDICA |      |
| A).- Antecedentes de la Responsabilidad.....    | 1    |
| B).- Responsabilidad del Estado.....            | 5    |
| C).- Doctrinas                                  |      |
| a).- Derecho Alemán.....                        | 11   |
| b).- Derecho Francés.....                       | 18   |
| c).- Derecho Español.....                       | 23   |
| d).- Derecho Italiano.....                      | 28   |
| CAPITULO II.- ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD   |      |
| A).- Sujetos.....                               | 41   |
| B).- Objeto.....                                | 43   |
| C).- Finalidad.....                             | 44   |
| D).- Daño.....                                  | 47   |
| a).- Dolo.....                                  | 50   |
| b).- Culpa.....                                 | 51   |
| c).- Indemnización.....                         | 53   |
| E).- Imputabilidad al Estado.....               | 55   |
| F).- Relación Causa Efecto.....                 | 60   |

CAPITULO III.- CAUSAS EXONERATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD-CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

|   | Pág. |
|---|------|
| A).- Fuerza Mayor y Caso Fortuito.....                    | 63   |
| B).- Culpa de la Víctima.....                             | 65   |
| C).- Hecho de un Tercero.....                             | 67   |
| D).- Acatamientos de ordenes del Superior Jerárquico..... | 69   |

CAPITULO IV.- SITUACION EN EL DERECHO MEXICANO

|   |     |
|---|-----|
| A).- Doctrina.....  | 76  |
| B).- Legislación.....   | 83  |
| C).- Jurisprudencia.....  | 90  |
| D).- Constitución.....  | 91  |
| E).- Código Civil.....  | 94  |
| F).- Ley Federal de Responsabilidades.....  | 99  |
| G).- Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.....  | 104 |
| H).- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público....   | 116 |
| I).- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.....                            | 118 |
| J).- Falta Personal y Falla de Servicio.....  | 119 |
| K).- Coexistencia de la Responsabilidad de la Administración y de la Responsabilidad Personal del Agente..... | 123 |
| CONCLUSIONES.....   | 125 |
| BIBLIOGRAFIA.....   | 130 |

## I N T R O D U C C I O N

En esta época, la responsabilidad civil de la Administración Pública Federal y de sus servidores representa una finalidad prioritaria de la renovación moral de la sociedad.

La creciente intervención del Estado en la sociedad ha provocado un despliegue de actividades jurídicas y materiales que frecuentemente ocasionan lesiones ilícitas a los intereses de los administrados; por tal motivo es necesaria la creación de un sistema actualizado de responsabilidades que permita superar las deficiencias a las que conducen las acciones que establece el artículo 1928 del Código Civil, así como la inaplicación prácticamente total del artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.

Mientras que la Administración Pública cuenta con un sistema amplio y eficaz de autodefensa patrimonial respecto de sus servidores, los administrados encuentran un sistema lleno de trabas e ineficaz.

La institución de la Responsabilidad Civil de la Administración Pública regula tanto su actividad dañosa como la inactividad de la misma. Lo que afecta a los ciudadanos es que la Administración actúe mal, además de que no -

## II

actúe; que pasen los meses y los años y un establecimiento no obtenga la licencia de funcionamiento si se trata de -- una inactividad formal; y aún es más grave la actividad material que frecuentemente es causa de daños patrimoniales y morales de los administrados. Tanto es reprobable que se preste mal un servicio hospitalario, se preste tardíamente o no se preste en absoluto.

Hoy día por ejemplo, la vida económica está regida por el inexorable principio del "Time is Money" y los negocios se realizan con capitales ajenos que generan intereses diarios en una coyuntura de inflación vertiginosa, en la actualidad el particular o cualquier empresario, tiene el temor de que su acción le haga perder sólo su tiempo, ya que de este depende su éxito o fracaso: mientras espera la actividad administrativa, se arruina sin que de nada le -- valga una decisión favorable.

La lucha por el derecho, como nos ha enseñado Ihering, es una lucha larga, sembrada de injusticias, que sólo se remedian con la tenacidad de muchas generaciones.

La Administración Pública comete gran cantidad de daños a través del ingente cúmulo de actividades que desarrolla: se trata de una auténtica "secuela incidental de daños" que no deben ser soportados por el patrimonio de los - administrados, pues gran parte de esos daños son producidos

### III

por actividades administrativas ilegales que vulneran y desconocen las situaciones jurídicas de los administrados pudiendo ser restablecidas a través de la indemnización de los daños y perjuicios. Hauriou consideraba que las dos -- principales bases del Derecho Administrativo, eran las del Contencioso Administrativo y la de la Responsabilidad de la Administración: para Duguit no hay mejor seguridad del individuo que una responsabilidad del Estado muy amplia y -- fuertemente sancionada.

El abandono teórico del tema por la doctrina y la jurisprudencia mexicana se deriva de la inexistencia en -- nuestro país de criterios precisos determinantes que lleven a una aplicación correcta de nuestras leyes.

## C A P I T U L O I

### NOCION DE RESPONSABILIDAD JURIDICA

#### A).-ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD.

La historia de la responsabilidad es el triunfo de la jurisprudencia y de la doctrina. El concepto se ha desarrollado y se encuentra dentro de los más diferentes niveles y campos; se habla así de responsabilidad moral, religiosa, jurídica, y dentro de esta última de responsabilidad civil, política, administrativa y penal.

En el antiguo Derecho Romano se aseguró el equilibrio social, que no es otra cosa que la justicia humana y se consagró el principio "NAEMINEM LAEDERE" no dañar a nadie; es así como nace la responsabilidad a la luz del derecho.

Etimológicamente, la expresión proviene de la voz latina "Respondere", que significa responder, estar obligado, y de la raíz Spondeo, fórmula por la cual se ligaba solemnemente al deudor en los contratos verbales del Derecho Romano.

Empíricamente, la Responsabilidad aparece íntimamente ligada a la vida del hombre, manifestándose como un aspecto de la realidad social, un hecho social, en tanto que deriva su existencia del constante obrar del ser humano o-

de un ente cualquiera en la vida cotidiana de la sociedad.

En su acepción más amplia, la Responsabilidad implica la culpabilidad; en este sentido se dice que un individuo es responsable (ante Dios, ante sí mismo, ante un tercero o ante la sociedad), de un hecho, cuando éste le es imputable, cuando lo ha ejecutado con suficiente voluntad y discernimiento. La responsabilidad presupone un ente libre de obrar que ha faltado a su deber reglado por una norma superior, moral o jurídica.

Una persona es responsable siempre que esté en la obligación de reparar un daño o perjuicio causado. La falta implica para el responsable una carga de indemnizar, una sanción, una pena, cuya gravedad debe ser proporcional a la falta cometida o al daño causado.

La responsabilidad civil sólo considera el daño o perjuicio económico patrimonial que un hecho causa a una persona individualmente considerada; es pues aquella que se refiere al orden patrimonial, supone ante todo un equilibrio económico roto, una situación preexistente que varía en virtud del perjuicio causado a una persona por el hecho de otra. El objeto de la Responsabilidad Civil consiste en restablecer, a través de la indemnización, esa situación económica, ese equilibrio a su estado anterior.

La reparación al ofendido no tiene como objeto di\_

recto adaptar al culpable a la vida social; lo que hace es consolar al perjudicado, con la prestación del equivalente económico del daño sufrido por él o con la expectativa jurídica de reparación.

Actualmente se considera lógico y natural que quien causa un perjuicio a otro, está en la obligación de repararlo, pero ello no fue siempre así. Al principio, el daño escapaba del ámbito del derecho. Dominaba el instituto de la venganza privada: el daño no se reparaba, pero su causante quedaba sometido a la venganza ilimitada por parte del ofendido y de su clan. Posteriormente, tal uso es consagrado en la Ley del Talión, en la que se establece la proporcionalidad entre el daño y la venganza. A este período sucede el de la composición con el autor de la ofensa, para obtener que repare el daño mediante la prestación de la "Poena", especie de rescate de la culpa, por el cual el ofensor adquiere derecho al perdón del ofendido; pero si éste ejercitaba la venganza no podía luego cobrar la indemnización. Así nació la primitiva noción de la Responsabilidad Civil.

Los antecedentes lejanos de la responsabilidad fundada en culpa directa se remontan a la Ley Aquilia, que surge a finales de la época arcaica del Derecho Romano. (1)

Paul Ourliac y J. de Malafosse expresan que la Ley de las XII tablas comprendía cierto número de delitos a los

(1) Moquel Caballero, Manuel.- La Ley Aquilia y los Derechos de la Personalidad, Editorial Tradición, México 1983 P. 15

que la población agrícola era particularmente sensible: cortar árboles ajenos, apacentar ganado en tierra de otro, accidente causado por un animal, incendio. La Ley Aquilia de finales del período arcaico muestra un esfuerzo de generalización, tendiendo a establecer el delito como fuente de obligaciones, siendo que en la Ley de las XII tablas no lo es: La víctima tenía un poder de hecho sobre el agresor y así ejercía la venganza, que carecía del carácter que tenía las obligaciones de la época de estructura diferente a la actual.

Esta Ley Aquilia surgió de un plebiscito con fuerza de ley rogada y votada a propuesta del tribuno Aquilio, - se desconoce su texto ya que no ha llegado a nuestros días, - y se le llegó a conocer de su existencia por algunos jurisconsultos romanos como Gayo, que narra su contenido y dice - que ninguna otra ley castiga el perjuicio causado injustamente.

La Ley Aquilia se encontraba formada por tres capítulos: El primero se refería a la muerte de los esclavos y animales que formaran parte del ganado, el causante estaba obligado a pagar al dueño el valor máximo que hubiera tenido en el año; el segundo se refería al fraude del adstipulante-cometido en perjuicio del estipulante; y el tercero hablaba de cualquier otra clase de daños, como heridas causadas a un esclavo o a un animal, y daños a las cosas. En este último caso se tomaba como base para la reparación el

valor de la cosa en los treinta últimos días.

Con posterioridad, el derecho de Justiniano, a pesar de los importantes avances que introdujo en relación con la responsabilidad, no llegó a distinguir entre los términos Pena y Reparación, por lo que la Responsabilidad revestía un carácter marcadamente penal.

El Derecho Canónico logró establecer la separación entre la Reparación y la Pena, y como consecuencia la transmisión de la obligación de indemnizar.

#### B).- RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

En la antigüedad no se concebía que el Poder Público pudiera ser responsable por el daño o perjuicio que la actividad de la administración o de sus agentes pudiera producir a los administrados.

En Roma, durante el régimen Etrusco, así como en la República, no se pensaba que el estado pudiera ser responsable, prevaleciendo este criterio durante el Imperio. (2)

El emperador podía realizar libremente todos los actos que juzgara útiles al estado y dignos de la magestad de las cosas divinas, humanas y privadas. En el Imperio Romano no existió un sistema general de derechos privados contra el estado, y nunca se pensó que los daños producidos -

(2) Idem. P.27

por la administración o por sus agentes a los particulares dieran lugar a una acción de indemnización: el estado era omnipotente.

Más tarde se admitió en ciertos casos la responsabilidad de los funcionarios, y se reconocieron algunos derechos al individuo frente a la organización política, por ejemplo, la propiedad quiritaria, que no podía ser expropiada sino mediante indemnización. A pesar de ésto, el ciudadano romano carecía de medios eficaces para hacer valer ese derecho que en la teoría se había consagrado.

Durante el Imperio, los servicios y trabajos pagados por el fisco con los fondos particulares del emperador podían dar lugar a acciones de indemnización contra el soberano, en tales casos era responsable del mismo modo que cualquier ciudadano romano y de acuerdo con los principios del derecho romano.

Surgió así la teoría del Fisco, para la que el patrimonio público no pertenecía ni al príncipe ni al estado soberano, sino a un sujeto ideal distinto de ambos: el fisco, es decir, una persona sometida al derecho patrimonial que tuvo su origen en el Derecho Romano; la cual representaba al estado en todos los asuntos del Derecho Civil concernientes al patrimonio público; ya que la actividad privada estatal no podía confundirse con los actos de poder.

El Fisco era considerado por el Derecho Romano - como persona moral poseedora de los bienes destinados a los fines del estado. (3)

La teoría del fisco tuvo la ventaja de proporcionar al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad - en la persona del fisco, con tal que la relación litigiosa fuera de carácter patrimonial. Esta doctrina fue un avance hacia el principio de la responsabilidad del estado, pues el absolutismo de los monarcas, en cuyas manos concentrá- banse todos los poderes, impedía que los súbditos ejercita- ran acciones tendientes a lograr un resarcimiento propor- cional a los daños sufridos. (4)

Algunas normas religiosas o morales imponían y -- aconsejaban a los reyes administrar justicia, recordándoles que era un deber dar felicidad a sus subordinados. Se pen- saba que el soberano no podía hacer daño, y menos aún equi- vocarse; su infalibilidad derivaba de su origen divino. La potestad le venía de dios, y sus actos debían ser acatados sin recurso alguno.

En Atenas y en Esparta el Soberano disponía libre- mente de los bienes de los ciudadanos y no era responsable de sus actos más que ante la divinidad; en consecuencia, - todo el peso del daño recaía sobre las víctimas, sin que -

( 3 ) Miguel Caballero, Manuel. - La Ley Aquilia y los Derechos de - la Personalidad, Editorial Tradición, México 1983. Pág. 32.  
( 4 ) Idem. Pág. 33.

tuviesen ninguna acción para obtener indemnización y no podían actuar contra el agente de quien emanaba más directamente el acto dañoso, y menos contra el soberano.

En la antigüedad, el estado era irresponsable y omnipotente. Si los hombres participaban de las magistraturas como miembros de la ciudad, la ley no les reconocía derechos individuales diferentes y opuestos al estado.

En el Medievo sucedió lo mismo; el poder estaba cimentado en el derecho divino, fuente de las mayores arbitrariedades; la soberanía estaba incorporada a la posesión del feudo; y la justicia señorial dejaba infiltrar los crímenes más horrendos; los tribunales destacaban por sus procedimientos bárbaros y por las sanciones atroces que aplicaban; la organización feudal, formada por numerosos principados, no respondía por ninguna de las aberraciones que cometía, como tampoco respondían los señores, amparados en sus inmunidades y en sus privilegios desmesurados. Si algún daño se ocasionaba a la persona o bienes de los administrados, era considerado por los súbditos como un caso fortuito o de fuerza mayor, razón por la cual no se creían con derecho a reclamar.

Posteriormente, con la "Impecabilidad del Soberano" se consideraba un sacrilegio dudar que el príncipe no hubiese elegido dignamente a sus representantes. Estos conceptos

no podían perdurar, empezándose a comprender que el rey no era un representante de origen divino, sino que su poder -- emanaba del pueblo al que gobernaba. Así comenzó a vislumbrarse en el derecho el concepto de responsabilidad, pasándose gradualmente de la irresponsabilidad absoluta, a la responsabilidad más amplia y completa, cuando ha mediado de parte del funcionario o empleado el mal desempeño en el --- ejercicio de sus funciones, o cuando, cumpliendo con su cometido perjudica a la persona o bienes de sus subordinados.

Durante el Renacimiento el estado sigue siendo -- irresponsable, pero quien resulta perjudicado por un acto dañoso ilegal o injusto de un funcionario público, tiene acción contra él para reclamar la correspondiente indemnización. En Inglaterra rige el principio "The King can do not wrong", existiendo una verdadera separación entre el estado y la persona del agente, irresponsabilidad absoluta de la administración y responsabilidad directa del funcionario o empleado.

No sólo en Inglaterra rige el principio de la irresponsabilidad del Estado, sino también en otros países cuya forma de gobierno es monárquica por ejemplo Bélgica y Grecia, con el transcurso del tiempo las ideas fueron cambiando y se llegó a la responsabilidad del Estado por ciertos -- actos, sosteniéndose por algunos autores que la primera ma-

nifestación de Responsabilidad del Estado fue como consecuencia de la expropiación.(5)

Si el Estado toma una propiedad particular para un fin público y reconoce a su titular el derecho a ser indemnizado, existe un principio de Responsabilidad, que se concilia con el dominio eminente del Estado. Este principio -- inicial de responsabilidad por un acto de administración -- con el progreso del derecho se extiende a todos los actos, cualquiera que sea el órgano del que emanen.

Altamira I. Gigena (6) señala que toda falta, ya sea personal o de servicio, compromete la responsabilidad de la administración, contra quien deberá iniciarse la acción de indemnización, pudiendo repetirse en el funcionario si hubiere falta personal, pues considera que el Estado es directamente responsable.

En la última etapa de la evolución del concepto de Responsabilidad del Estado, se llega a reconocer la responsabilidad de la administración por razón del simple funcionamiento del servicio, sin que el demandante tenga la necesidad de probar la culpa de los agentes.

(5) Moguel Caballero, Manuel.- La Ley Aquilia y los Derechos de la Personalidad, Editorial Tradición, México 1983, Pág.35

(6) Altamira I. Gigena, Julio.- Responsabilidad del Estado, Editorial Astrea, Buenos Aires 1973, Pág. 157.

C).- DOCTRINAS

a).- DERECHO ALEMÁN.

En sus relaciones con los individuos, el estado - está sometido a las reglas del derecho civil cuando se coloca frente a ellos sobre el terreno de la economía privada; es decir, al gestionar sus intereses como un particular, -- siendo inoperante para el Derecho Alemán que la ilegalidad que ha causado el daño, resulte de una relación de ese género y en la cual el estado se halle implicado. Al estado alemán no le interesa que para la persona del funcionario; el hecho ilícito cometido constituya siempre una relación de derecho civil, siendo imposible someter al estado al derecho civil por un mismo delito, además de que la relación que coloca al estado en la esfera de ese derecho ya haya existido, para que las consecuencias del delito que resulta de ella puedan alcanzarlo según las reglas del derecho civil. (7 )

Por tal motivo la Responsabilidad del Estado en el Derecho Alemán encuentra su esfera natural sobre todo en las administraciones fiscales, y aún en la administración pública, pudiendo intervenir en ciertas relaciones de carácter-económico privado por ejemplo: La conservación de edificios públicos. (8 )

(7 ) Forsthoff, Ernst.- Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid España 1958 Pág 213

(8 ) Loening die haftung des Staates P. 88 R.G., 16 Mayo 1887 (Reger VIII P.158) El Estado es declarado responsable por no haber alumbrado - los accesos del Palacio de Justicia.

Pero aunque el derecho civil sea reconocido como norma aplicable no quiere decir que la responsabilidad del Estado exista, eso dependerá de las reglas de ese derecho que se han de aplicar, siendo las normas del Derecho Civil además, poco favorables para el demandante que quisiera reclamarle al Estado.

El Código Civil Alemán en su artículo 831 dispone que será directamente responsable el Estado por las faltas cometidas por su dirección o por un miembro de la dirección asimismo le permite demostrar que él nada ha omitido en la elección e instrucción de sus empleados, reduciéndose el problema a una cuestión de culpa por parte del Estado.

El artículo 839 del mismo Código declara aplicable la responsabilidad a las personas morales de derecho público, siendo el Estado directamente responsable por los actos de las personas que lo representan, funcionarios que por su culpa han causado un daño, y por la negligencia al elegir o instruir al responsable. Cuando el funcionario haya faltado a su deber en el ejercicio del Poder Público que le ha sido confiado, el Estado será el deudor directo en caso de indemnización. De esta manera se le impondrá una obligación de Derecho Civil; esta responsabilidad civil del estado debe estar en el campo del derecho público.

Para la doctrina alemana, con la expresión ejerci-

ció del poder público se designa a la Administración Pública en su totalidad, pero no toda actividad administrativa que se menifieste bajo el régimen del Derecho Público, sino de un círculo más estrecho. Quizá en los actos de autoridad o de coacción, algunos autores señalan que la obra del Código Civil Alemán es incompleta, ya que hay muchos casos en los que se exige un sistema de indemnización mayor en beneficio de los individuos que sufren un perjuicio por la actuación de los funcionarios y empleados. (9)

La acción delictiva tiene que ser cometida en ejercicio, no sólo con ocasión del ejercicio del cargo. Esto significa que la acción no sólo tiene que estar en conexión de tiempo y lugar con el ejercicio del cargo, sino que intrínsecamente tiene que patentizarse como tal.

En el caso de una acción imprudente del funcionario, la responsabilidad del estado es subsidiaria, esto es, sólo se produce cuando el perjudicado no puede exigir reparación de ninguna otra manera; el deber de reparación desaparece cuando el perjudicado ha omitido, intencionalmente o por negligencia, evitar los daños haciendo uso de un recurso. Las pretensiones por responsabilidad del estado sólo nacen cuando la infracción del deber esta amenazada con una pena-

(9) Forsthoff, Ernest.- Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid España 1958. Pág. 215.

pública, que ha de imponerse en la vía del proceso judicial-penal".

La responsabilidad estatal recae sobre aquella corporación pública que dió colocación al funcionario, y de la que éste recibe su sueldo, afectando al municipio, o a la corporación empleante, con arreglo a un principio de derecho, no escrito pero universalmente reconocido. Con el transcurso del tiempo la responsabilidad del estado tiene una función mucho más amplia, la de cargar al estado el riesgo del ejercicio correcto de su función, en cuanto que el particular puede tener un interés en esta corrección. Al atribuirse al estado la compensación de los riesgos, se basa en la naturaleza de las cosas, derivándose de la impresión de un seguro general de accidentes a costa del estado.

Todos los funcionarios administrativos del estado, o de otra corporación de derecho público, se hacen personalmente responsables por sus actos y omisiones oficiales; si faltan a los deberes del cargo se les puede exigir responsabilidad jurídica de carácter penal y civil; de carácter penal, si el incumplimiento de los deberes del cargo constituye un hecho delictivo sancionado con una pena; de carácter civil, si el incumplimiento del deber ha ocasionado un perjuicio para el estado o para los ciudadanos. El conocien-

to de la acción civil y penal contra el funcionario culpable incumbe a los tribunales ordinarios.

Según el Código Civil Alemán el estado es responsable directamente frente al tercero perjudicado por un acto de gestión del órgano público, que está facultado para obrar con independencia. La responsabilidad personal del funcionario culpable frente al perjudicado subsiste solidariamente.

Del ejercicio del poder público que se le confió al funcionario según el derecho antiguo, el estado y el municipio, con arreglo a la Ley de Introducción del Código Civil responde por el funcionario culpable, o juntamente con él frente al perjudicado. Como consecuencia del Reich y de la mayoría de los estados alemanes se promulgaron leyes especiales sobre la responsabilidad estatal o se incluyeron reformas en las leyes ejecutivas del Código Civil.

La constitución de Weimar reguló la responsabilidad exclusiva de la entidad a cuyo servicio se encuentra el funcionario, frente al perjudicado, con derecho a repetir contra aquel, prescribiendo por lo demás la vía judicial para esta clase de demandas. De las anteriores leyes del Reich y de los estados particulares sobre responsabilidad del estado, solamente quedan en vigor aquellos preceptos que dentro -

de los límites de la constitución del Reich, regulan detalladamente a la responsabilidad.

El Tribunal Supremo de Alemania ha ido más lejos: Acepta como reglamentación, en el sentido de la constitución del Reich, la exclusión de la responsabilidad del estado para ciertas categorías de funcionarios (diplomáticos, funcionarios sin sueldo fijo que cobra solo tasas por servicios). La responsabilidad del estado subsiste solamente en principio, es decir, por regla general y por lo tanto, se admiten excepciones justificadas por ciertas razones políticas o de derecho público.

El estado se hace responsable respecto del perjudicado sólo en la medida en que exista una responsabilidad del funcionario mismo. La responsabilidad del estado, reconocida en la constitución, se asume solamente en los casos en que el funcionario ha obrado en el ejercicio del poder público que se le confió. Esto resulta exacto no sólo para los actos de soberanía, que en un determinado caso se pueden llevar a cabo por vía de apremio, sino también en actos de gestión pública o de autoridad estatutaria de carácter público, o en el ejercicio de la fé pública, dando lugar a una indemnización, y por tanto, a responsabilidad pública, no solamente por un acto oficial sino también por la omisión del mismo.

Corresponde a la esfera personal del funcionario, y no origina ninguna responsabilidad oficial todos aquellos actos que este lleve a cabo, no en ejercicio del poder público, sino con ocasión de este mismo ejercicio, es decir, que lleve a cabo actos de naturaleza personal al mismo tiempo -- que actos de servicio público. En el estado alemán se consideró como funcionario, a toda persona a quien el estado ha conferido poder público y, en cuyo ejercicio ha faltado a su deber, por cuyas faltas el estado ha de responder, siendo in diferente que haya efectuado el nombramiento mediante un acto de derecho público, o en virtud de un contrato privado de servicios.

Con la responsabilidad pública la jurisprudencia alemana ha creado un estado de derecho, que rectifica las di vergencias de las leyes del Reich y de los estados particulares acerca del funcionario; este principio se extiende a los oficiales y tropa del ejército alemán, y ciudadanos con cargos honoríficos.

El estado al indemnizar al particular perjudicado, podrá repetir contra el funcionario culpable si lo juzga con veniente; el cual, ante la demanda de indemnización, tiene el derecho de comprobar que no incurrió en responsabilidad alguna. El estado será responsable frente al perjudicado,

en lugar del funcionario que ocasionó el daño de manera exclusiva; para el tercero hay una responsabilidad del estado que obstaculiza el camino para demandar al funcionario de una manera directa, solo el estado puede ser su parte contra ria.

La responsabilidad civil de los órganos administrativos por las infracciones jurídicas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de un cargo, corresponde a aquella entidad territorial a cuyo servicio está adscrito el funcionario. La exacción de esta responsabilidad actúa también como fiscalización administrativa, haciéndose desprender la responsabilidad civil de la presencia de daños intencionados o temerariamente imprudentes, este último medio de fiscalización jurídica se manifiesta en un procedimiento judicial subjetivo contra determinados órganos de la administración.

#### b) DERECHO FRANCES.

Después del triunfo de la revolución sobre el Ancien Regime, el nuevo régimen liberal dejó incolúme el principio de la irresponsabilidad del estado como manifestación necesaria de la soberanía estatal, pensándose que entre la noción de soberanía y de responsabilidad civil del estado existía una verdadera incompatibilidad. Esta idea no podía

durar largo tiempo; el estado liberal de comienzos del siglo XIX con sus actividades estrictamente limitadas, no tenía en la práctica muchas ocasiones de provocar daños, sino sobre todo por la misma contradicción del principio de irresponsabilidad con los postulados que daban solidez y coherencia al nuevo régimen liberal burgués, de sujeción incondicionada de los poderes públicos al derecho. El desarrollo de la realidad del estado y de la ideología liberal hace surgir el principio de responsabilidad civil del estado y otros entes públicos por los daños causados a los administrados.

En un principio la responsabilidad fue parcial y limitada y respondía a los actos de gestión, por los que el estado se manifiesta y actúa al modo de una persona jurídica privada, a diferencia de los actos de imperio, que no podía engendrar responsabilidad. Pero muy pronto la jurisprudencia del consejo de estado iniciaría el proceso de sometimiento del estado al derecho que daría lugar a la plena aceptación de la responsabilidad civil de los poderes públicos, cualquiera que fuese la forma, privada o pública en que se manifestara su actividad lesiva.

A partir de la ejecutoria "Blanco de 1873, la responsabilidad civil del estado fue construida judicialmente como un sistema autónomo, al margen de las normas del Código

Civil; las doctrinas civilistas le incorporaron la doctrina de la culpa, la que junto a la noción de funcionamiento de un servicio público, en el que se colocaba la causa u origen de la responsabilidad pública generó la figura llamada falta de servicio que no guarda relación alguna con la noción tradicional de culpa de un sujeto físico.

Esta diferenciación se manifiesta cabalmente cuando en un mismo suceso dañoso coexisten una falta de servicio que engendra la responsabilidad del ente público, con una falta personal del funcionario autor material del hecho dañoso que puede dar lugar a la responsabilidad personal del agente. La noción básica en torno a la que gira todo el instituto de la responsabilidad de derecho público es la del servicio público, cuyo funcionamiento puede causar daños a los particulares.

Por servicio público la doctrina francesa entiende toda la actividad jurídica o material emanada de los poderes públicos y constitutiva de la llamada gestión pública de la administración. El consejo de estado francés llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede originar la responsabilidad del estado, subordinada a la falta del servicio público. (10)

(10) Vedel, Georges.- Derecho Administrativo, Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid España 1980 Pág. 13.

Existe falta de servicio si al cumplirse la función se ha causado un daño. El funcionario cumple con su obligación, no sale del ámbito de sus atribuciones y sin embargo, se produce un perjuicio. Cuando no se cumple el servicio, o cuando se realiza en forma deficiente, tardiamente. Si el agente no es responsable porque ha puesto su empeño para que el servicio se cumpla en forma eficiente, entonces el estado es directamente responsable.

Habrá falta personal cuando el funcionario se extralimite en sus atribuciones para cometer la falta. Hauriou define la falta personal como aquella conducta en la cual se describe una mala intención del agente y por la que se extralimitó en la función. El agente de un servicio público no es responsable civilmente del acto cumplido en esa calidad, salvo que haya cometido una falta personal al margen de sus funciones. Si la culpa es una falta de servicio cometida por el funcionario, en tanto que es órgano de la administración, es esta la que ha incurrido en culpa, advirtiéndose que la coexistencia de falta personal y falta de servicio se presenta cuando dos culpas distintas, cometida la una personalmente por un agente de la administración e impersonalmente la otra por el servicio administrativo, han concurrido a la producción del daño.

Para que nazca la responsabilidad es menester la existencia de un daño que reúna los caracteres de certeza, especialidad y anormalidad; que pueda ser atribuido al funcionamiento de un servicio público que es la actividad pública desarrollada por la administración, o por la personificación concreta de la administración en ente público.

Cuando la doctrina y jurisprudencia francesa sostiene que el daño causado para ser resarcido debe ser imputable no solamente al funcionamiento de un servicio, sino también, a un funcionamiento defectuoso, se quiere aludir no tanto a una presunta e inexistente culpabilidad, sino más bien a la antijuricidad del daño soportado por la víctima, por un funcionamiento anormal del servicio.

El daño se imputará a la administración siempre que haya un nexo de causalidad entre el daño y el servicio. Por otro lado, surge la posibilidad de que los daños sean causados por el funcionamiento normal del servicio. La jurisprudencia francesa los ha considerado merecedores de resarcimiento, en aplicación de los criterios del riesgo excepcional y de la causalidad.

Por último, en los casos en que el daño haya sido causado por el comportamiento culposo o doloso de un funcio

nario, autor material del daño, éste podrá ser obligado a -- responder directamente frente a la víctima; sin embargo, el comportamiento culposo no es necesario para que nazca la responsabilidad del ente, sino únicamente para determinar la -- responsabilidad del funcionario, sea en vía principal frente a la víctima o en vía de regreso frente al ente público que ha resarcido el daño.

En el ordenamiento francés los entes públicos están obligados al resarcimiento de los daños causados por el ejercicio de su actividad jurídica o material, con independencia de la existencia o no de culpa en el comportamiento de un funcionario.

#### c). - DERECHO ESPAÑOL

En España la responsabilidad de los entes públicos y del estado se vincula al concepto de funcionamiento de los servicios públicos.

Se entiende por servicio público, la actividad administrativa en su conjunto, por consiguiente, cuando se ha producido un daño en el patrimonio de un particular por la actividad administrativa, o por el funcionamiento de un servicio público, se origina para la administración la obli-

gación de resarcir el daño, y el particular puede accionar directamente contra éste. (11)

En el derecho español carece de sentido, la distinción entre responsabilidad directa e indirecta de la administración; ésta resulta en todo caso responsable principal por los daños causados, de los cuales responderá también eventualmente el funcionario o agente que haya provocado el daño con dolo o culpa grave.

Se puede sin duda afirmar que hasta antes del año de 1954 la Administración Pública en España había gozado de un verdadero estatuto de inmunidad frente a los particulares, por los daños causados a éstos. Tal situación de privilegio del poder público, y de indefensión de los administrados, se veía agravada aún más por las extremas dificultades existentes en el derecho positivo para poder exigir directamente una responsabilidad civil a los funcionarios, a lo que se le puso fin con la promulgación de la Ley de Expropiación forzosa de 1954.

El sistema español de responsabilidad civil de la administración se presenta, a nuestro juicio, dentro del panorama actual del derecho comparado, como uno de los más

(11) García de Enterría, Eduardo.- Los principios de la Nueva Ley de Expropiación forzosa, Instituto de Estudios Políticos, Madrid - España 1956, Pág. 67.

avanzados desde el punto de vista de técnica jurídica, así - como respecto del ámbito objetivo de los daños susceptibles de resarcimiento.

En el derecho español se distinguen dos principios: La Expropiación y la responsabilidad civil, cuya característica común radica en garantizar la integridad administrativa, diferenciándose en función del modo de manifestarse dicha actividad.

En la expropiación forzosa la actividad administrativa se presenta como un negocio jurídico que tiene por objeto la privación de un bien o de un derecho de un particular; en la responsabilidad civil; en cambio la actividad administrativa se manifiesta como un simple hecho jurídico que ocasiona un daño en la esfera jurídica privada, de forma, por - así decir, incidental o no directamente querida. En la expropiación la lesión esta sometida a un riguroso procedimiento administrativo en que la indemnización debe proceder siempre como conditio sine qua non, a la producción del sacrificio forzoso. En la responsabilidad la lesión incidental es siempre anterior al resarcimiento y su disciplina se concreta en la fijación de criterios jurídicos en virtud de los - - cuales las consecuencias del hecho dañoso debe ser imputado al ente público, para crear en éste la obligación de resarci

miento. Siendo indispensable que el ente tenga la titularidad del servicio o actividad desarrollada por sus funcionarios o agentes, y que el daño causado como consecuencia de la actividad jurídico-pública reúna las características del daño injusto.

Para que el daño sea injusto, como señala el jurista García de Enterría, es importante siempre que no se dé causa de justificación de la actividad administrativa dañosa, con relación al titular del patrimonio dañado. Dicha antijuricidad se traduce en la inexistencia del deber de soportar el daño por parte de la víctima.

El daño además debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Con la fórmula "funcionamiento normal de un servicio público" se pretende aludir a todos los casos de daños incidentales o eventuales que tengan lugar como consecuencia de una actividad legítimamente emanada de la administración. En cambio, la fórmula "funcionamiento anormal del servicio público" abarca todas las hipótesis de responsabilidad originadas por una actividad objetivamente ilegítima, de los entes públicos; en este último caso puede ser que el funciona-

namiento anormal de la actividad sea consecuencia de un comportamiento doloso o culposo del funcionario o funcionarios que hayan realizado aquella actividad; sin embargo, la culpabilidad del sujeto físico funcionario no tiene ninguna relevancia frente a la imputación del hecho dañoso al ente, ya que lo que se precisa en este último caso es que la culpa del funcionario se manifieste exteriormente como un funcionamiento ilegítimo del servicio o actividad.

El comportamiento culpable no es necesario para determinar la objetiva ilegitimidad de la actividad administrativa cuya existencia y valoración se realiza en el hecho lesivo con independencia del comportamiento personal del funcionario.

La culpa del funcionario sólo tiene valor en cuanto criterio de imputación de un hecho dañoso para encumbrar su propia responsabilidad en los casos en que sea posible identificar y probar tal comportamiento culposo, quedando en todo caso la culpa del mismo, como elemento absolutamente extraño de la hipótesis legal, que condiciona la responsabilidad del ente público.

Es conveniente señalar que la obligación de resarcimiento de la administración es concebida por el ordenamiento español como responsabilidad objetiva.

#### d) DERECHO ITALIANO

Antes de la vigente Constitución Italiana de 1948, la Responsabilidad del Estado y del funcionario, por los daños causados a terceros, tenía carácter directo, en virtud de la aplicación de la teoría orgánica, la que establece que la acción del estado debe ser considerada como un acto propio del ente, en virtud de la relación de identificación que vincula al órgano con el ente público. Se descartaba cualquier supuesto de responsabilidad indirecta del estado o de otros entes públicos, en base a dos principios dogmáticos de la doctrina italiana:

El primero plantea que la admisión de una responsabilidad indirecta de los entes públicos se traduciría en la aceptación de la dualidad de sujetos jurídicos, la cual - según los autores de la época, no podía darse en la relación existente entre el órgano y el ente público; El segundo considera que la llamada responsabilidad indirecta de los entes administrativos entraba en contradicción con un elemento que se juzgaba esencial en la responsabilidad por actos de un tercero.

Con la responsabilidad directa de la Administración Pública resultaba excluida cualquier responsabilidad

personal del funcionario, tanto frente al ciudadano lesionado en sus derechos, como frente a la propia administración; la cual no podía repercutir sobre aquel la parte de la deuda resarcitoria que le correspondiese en proporción a su participación culposa en la producción del daño.

La situación de privilegio que exoneraba de responsabilidad al funcionario por los daños culposos causados en el ejercicio de sus funciones, obligó a la jurisprudencia a acabar con la irresponsabilidad del funcionario, introduciendo dos importantes consideraciones:

Primera.- El comportamiento doloso del funcionario rompe la relación orgánica que le une al ente público e implica su responsabilidad personal, con exclusión de toda responsabilidad directa de la Administración.

Segunda.- Responsabilidad patrimonial de un funcionario conexas a la responsabilidad directa de la administración; acumulación de responsabilidades que se pretendía justificar afirmando que la relación existente entre el ente y el funcionario era idéntica a la relación entre organismo-

y órgano. El ente-organismo y el funcionario-órgano son siempre dos personas con todas las cualidades inherentes a cada una de ellas.

El ente responde porque contrariamente a sus propios fines, que son también los fines del Estado, ha lesionado al derecho ajeno; el agente responde porque actuando como persona y no como instrumento mecánico, ha realizado el hecho que constituye la causa inmediata del daño.

En la actualidad el artículo 28 de la Constitución Italiana a la letra dice:

"Los funcionarios y agentes del estado y otros entes públicos serán directamente responsables según las leyes civiles, penales y administrativas de los actos realizados con lesión de derechos en tales casos la responsabilidad civil se extiende al estado y demás entes públicos!"

Es contemplada la responsabilidad civil como una garantía patrimonial contra los daños injustos que la actividad de los poderes públicos pueda causar a los particulares -

(Se busca una eficaz tutela a los derechos de los ciudadanos - frente a los comportamientos ilícitos de los servicios públicos)

Casetta señala que en cuanto a ilícito administrativo es más evidente que la violación de un derecho de un tercero no tiene ninguna relevancia por sí misma, si no sólo en -- cuanto comporte la transgresión de los deberes que incumben - al funcionario en virtud de la relación de supremacía especial existente entre éste y el ente público. (12)

En opinión de Jesús Leguina Villa, el artículo 28 de la Constitución Italiana no es más que una reproducción del - principio general de responsabilidad del artículo 2043 del C6 digo Civil.

El artículo 28 dispone la resarcibilidad de todo da- ño injusto causado a un particular con lesión de su patrimo- - nio, por el ejercicio de la actividad de los entes públicos.

El artículo 28 Constitución Italiana no contiene a - dos tipos de normas:

- Una relativa a la responsabilidad del funcionario.

(12) Leguina Villa, Jesús.- La Responsabilidad Civil de la Administra- ción Pública.- Editorial Tecnos, Madrid 1970, Pág. 67.

- Y la que se refiere a la extensión de tal responsabilidad al ente público.

Sino una única norma relativa a la responsabilidad por daño injusto, causado a los particulares con lesión de sus intereses patrimoniales como consecuencia del desenvolvimiento de las funciones y de los servicios de los que es titular un ente público.

Desde la perspectiva del sujeto dañado, cualquier actividad lesiva de un tercero, incide en su esfera patrimonial como un simple hecho jurídico, en este sentido lo que interesa al dañado es la determinación del titular de aquella actividad, que en una cierta situación de contacto o relación social, ha incidido lesivamente en su esfera jurídica.

Es necesario que la administración pública tenga la titularidad jurídica de dicha actividad, de tal manera que si de aquella relación se ha derivado un daño para el particular y este daño es susceptible de ser calificado como antijurídico, entonces el primer sujeto a quien se puede atribuir la responsabilidad civil, es siempre la administración pública, con tal que en efecto aquella actividad pueda ser considerada objetivamente como perteneciente a un sujeto público.

El único elemento que se ha tenido en cuenta por el legislador, para integrar la hipótesis legal constitucional de responsabilidad civil del ente público y del funcionario, es la lesión de los derechos producida por los actos.

Las normas resarcitorias contemplan al patrimonio -- como un todo unitario, cualesquiera que sean los bienes que lo integren. No son pues los derechos subjetivos de los particulares los que el ordenamiento trata de amparar mediante el instituto de la responsabilidad civil, ni su lesión concreta da lugar a la acción de resarcimiento, sino en la medida en -- que dicha lesión provoque una disminución en la integridad pa trimonial de su titular.

El término actos abarca toda la actividad comprendida en el ejercicio de las funciones que le han sido confia-- das. (13) Los actos a los que se refiere el artículo 28 --- constitucional pueden ser realizados por funcionarios que no desarrollan, en principio, ningún tipo de actividad jurídica y que, por tanto, no pueden dictar actos o resoluciones admi-- nistrativas en sentido propio.

Una vez que se ha causado un daño a un administrado, como consecuencia del ejercicio de una actividad administrati va (jurídica o material), lo primero que importa al dañado es

(13) Leguina Villa, Jesús.- La responsabilidad Civil de la Administra ción pública, Editorial Tecnos, Madrid España 1970 pág. 91

que la lesión de su derecho patrimonial ha sido el efecto o la consecuencia, no ya de la conducta individual de uno o varios funcionarios, sino de la actividad del ente público en su conjunto.

El artículo 28 de la Constitución Italiana contiene, por un lado un principio general de responsabilidad civil, -- por todo hecho dañoso causado con lesión del derecho a la integridad patrimonial de los particulares, como consecuencia del ejercicio de la actividad administrativa, y por otro, dispone que este hecho dañoso antijurídico se impute autónomamente a la administración o al funcionario, o bien a ambos.

Un daño será antijurídico cuando la víctima del mismo no este obligada a soportar la lesión de su interés patrimonial garantizado por la norma jurídica. Siendo necesario para el resarcimiento a cargo de un ente público que la actividad a la cual se conecta el hecho dañoso esté viciada de ilegalidad formal o material.

Es menester distinguir dos elementos en la producción del hecho dañoso:

- Un acto administrativo en sentido estricto.
- Una actividad material del ente público.

La antijuricidad es la que dará lugar a la responsabilidad, que es esencialmente la misma, cambiando sólo el modo en que aquella se exterioriza en un caso o en otro. En el caso de un daño causado por un acto administrativo, la antijuricidad se refleja en los vicios del mismo, en su ilegitimidad formal y sustancial.

Desde el enfoque peculiar y privativo de la responsabilidad civil culpa e ilegitimidad están colocadas en dos planos distintos: La culpa se refiere al agente físico y la ilegitimidad a la actividad de la que es titular el ente público.

Un servicio público, una actividad cualquiera de la administración, que haya funcionado o haya sido ejercida de tal manera que se haya causado daños a los particulares, que no debían soportar, se dice que es una actividad o un servicio anormal; es decir, ilegítimo. Por tanto, la ilegitimidad de la actividad material.

Un análisis del artículo 28 de la Constitución Italiana del año 1948 permite sostener el carácter objetivo de la responsabilidad de los entes públicos, que se asume dentro del sistema general de responsabilidad civil.

La responsabilidad civil es contemplada por la constitución como una garantía patrimonial, contra los daños injustos que la actividad de los poderes públicos pueda causar a los particulares, buscándose una eficaz tutela de los derechos de los ciudadanos frente a los comportamientos ilícitos de los servidores públicos, dando al ciudadano la garantía de un deudor siempre solvente.

El artículo 28 dispone la responsabilidad de todo daño injusto causado a un particular, con lesión de su patrimonio, por el ejercicio de la actividad de los entes públicos; es decir, una norma relativa a la responsabilidad por daño injusto causado a los particulares con lesión de sus intereses patrimoniales, como consecuencia del desembovimiento de las funciones y de los servicios de los que es titular un ente público. Norma que sin embargo, es incompleta y por tal motivo debe ser integrada por normas del Código Civil en virtud del cual el hecho lesivo será imputable al ente público, al funcionario o, eventualmente, a ambos sujetos.

Lo que interesa al dañado, y lo que la norma jurídica tiene presente, es la determinación del titular de aquella actividad que ha incidido lesivamente en su esfera jurídica.

La expresión actos realizados con lesión de derechos

(atti compiuti in violazione di diritti) es la única hipótesis legal constitucional, de responsabilidad civil del ente público y del funcionario.

Son tres las posiciones que ha tomado la doctrina italiana respecto a la responsabilidad de la administración pública:

- 1.- La responsabilidad de la Administración Pública es siempre directa.
- 2.- En ciertos casos es directa y en otros indirecta.
- 3.- La responsabilidad de la administración es indirecta.

1.- Se apoya en la teoría orgánica, según la cual el daño causado a un particular se imputa directamente al ente de cuya organización forma parte el funcionario causante del mismo, puesto que la actividad del funcionario se configura como actividad propia del ente. La actividad del órgano será en virtud del fenómeno de imputación jurídica resultante de la relación orgánica, actividad del ente público y, por ende, la responsabilidad del órgano será siempre responsabilidad de la administración.

2.- Para esta concepción existe una diferencia funda

mental entre dos tipos de sujetos físicos en el seno de la organización administrativa:

a) Funcionarios o titulares de los órganos vinculados al ente público por una relación orgánica, que desarrolla la actividad institucional del ente público, habrá responsabilidad directa del estado.

b) Los agentes públicos no funcionarios, no vinculados al ente por una relación orgánica sino por una relación de servicio, que realizan actividades de naturaleza puramente material, y que dá sólo lugar a una responsabilidad indirecta del estado.

En todo órgano estatal se pueden distinguir dos elementos: Uno objetivo, el grupo de funciones específicas del órgano del cual es investido una persona física; y otro subjetivo, que es el funcionario o titular del órgano.

Alessi considera que la única actividad del funcionario que pueda ser atribuido directamente al ente debe reunir las siguientes condiciones: (14)

- 1.- Que constituya el ejercicio de un poder jurídico existente.

- 2.- Que se manifieste formalmente como el ejercicio de un poder o de una función pública.
- 3.- Que se manifieste formalmente también como actividad dirigida a la constitución de un fin propio del ente, deducible de un mínimo de responsabilidad exterior.

La administración Pública responderá directamente de los daños ocasionados a un tercero por la actividad de un funcionario, siempre que sea posible descubrir una actuación ilícita del ente público.

3.- Para esta concepción son dos los casos de responsabilidad indirecta del ente público:

- 1.- Tratándose de daños causados por la actividad personal de ciertos elementos de aparato administrativo (funcionarios y agentes). En estos casos la lesión patrimonial no proviene del ejercicio de un poder público o bien no constituye el objeto de un acto administrativo, y que pueden ser los siguientes:

- a). Daño derivado de una actividad material de un agente.

b). Daño derivado en una actividad material de un -  
funcionario, realizada en ocasión del ejercicio  
de una función administrativa.

c). Daño derivado de una actividad técnica por ejem-  
plo (actividad de un médico).

2.- Tratándose de daños causados por los bienes per-  
tenecientes al ente público

Es conveniente señalar que en el ordenamiento ita-  
liano se sostiene el carácter objetivo de la responsabilidad  
de la administración pública.

## C A P Í T U L O    I I

### ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

#### A).- SUJETOS

Dentro de los sujetos titulares de la actividad administrativa, el sujeto más importante es el estado, que junto con los llamados entes jurídicos menores, serán los sujetos activos de la actividad administrativa, y los sujetos pasivos, que son en general los particulares, llamados también administrados. El estado realiza, entre otras funciones, la administrativa y es, entonces, a la administración a la que compete la realización de esta actividad, entendiéndose que por la carencia de personalidad jurídica de la administración (15), cuando actúa en las relaciones jurídicas lo hace en realidad el estado, en ejercicio de su función administrativa. Los sujetos activos de la relación jurídico administrativa tienen personalidad jurídica por cuanto, tanto el estado como los entes jurídicos menores la poseen; asimismo las personas físicas, que son los sujetos pasivos de la relación, también tienen personalidad jurídica para actuar en derecho.

Como consecuencia de su realidad el estado tiene una enorme cantidad de tareas que ha de realizar en ejercicio

(15) Diez, Manuel María.- Derecho Administrativo Tomo II Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1976, Pág. 67

de su función administrativa; por eso, para satisfacer la mayor parte de las necesidades colectivas han sido creados los entes jurídicos menores, que están destinados al cumplimiento de ciertos fines específicos, y sometidos al control del estado que la doctrina francesa llama tutela administrativa. (16)

Al existir el estado como un ente real, sujeto de derecho, se le pueden atribuir derechos y obligaciones, es decir, se le atribuye una realidad objetiva.

El estado, como sujeto de derecho, al realizar la función administrativa puede hacerlo en forma centralizada o descentralizada, en razón de consideraciones políticas relativas a la independencia de las colectividades internas y a necesidades técnicas que parecen impedir que un sólo órgano pueda tomar por sí todas las decisiones que requiere la existencia de la comunidad estatal.

Todos los actos administrativos emanan de un órgano público, y éste es el ejecutivo, que realiza la actividad administrativa, como una función del estado. En consecuencia, el estado, por medio de su órgano ejecutivo y de los órganos jurídicos menores, podrá dictar actos administrativos que pueden llegar a ocasionar daños a los sujetos pasivos administra

(16) Idem Pág. 68.

dos; luego entonces, tiene la obligación de reparar el daño. Los sujetos físicos, que son los titulares de los órganos deben actuar dentro de su competencia, siendo indispensable señalar que a pesar de que el titular se conduzca dentro de su esfera competencial, si causa un daño en la realización de la actividad de la administración pública, deberá repararlo.

B).- OBJETO.

Este elemento de la responsabilidad está relacionado con el contenido del acto administrativo, que es la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad. Para Manuel María Díez objeto y contenido tienen el mismo significado (17). Si la administración actúa en ejercicio de una competencia reglada, el objeto del acto que está determinado por la norma, al contrario de la competencia discrecional en donde el objeto del acto lo establecerá la administración, de acuerdo con los elementos de hecho que haya considerado para dictar el acto, y dentro de los límites clásicos en que debe actuar en ejercicio de su facultad discrecional.

El objeto deberá ser cierto, física y jurídicamente posible, por eso se dice que no pueden existir actos que sean física o jurídicamente imposibles. Será físicamente imposible cuando no es posible in rerum natura, y es jurídicamente

(17) Díez, Manuel María.- Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1976 Pág. 245.

imposible cuando está prohibido por la ley, no hay que confundir a la imposibilidad con la inexistencia.

Al hablarse de que un acto es lícito, debe entenderse que su contenido no está prohibido por la ley ni es contrario al orden público, ni a las buenas costumbres. El contenido del acto tiene que ser lícito y las normas que fijan los límites de la licitud jurídica son estrictamente imperativas y prohibitivas. El acto administrativo, para ser lícito, debe respetar las garantías y derechos establecidos a favor de las personas y no deben lesionar los derechos adquiridos, ya que de suceder ésto la administración pública caería en una responsabilidad, surgiendo la obligación de reparar el daño ocasionado. El objeto de la responsabilidad deberá ser determinado o determinable. Siendo indeterminado o indeterminable en aquellos casos en que no se pueda precisar la disposición adoptada por la autoridad administrativa, es necesario en todos los casos saber de qué especie de acto se trata, a qué persona o personas afecta, y en qué tiempo y lugar habrán de producirse los efectos queridos, para poder determinar el monto del daño resarcible.

#### C).- FINALIDAD

El fin del estado para el cual encamina toda su ac-

tividad consiste en la satisfacción del interés público, el fin es un requisito esencial de todo acto administrativo el estado persigue el bien público de los hombres que forman su población.

Los gobernados participan en el estado de la misma manera activa que los gobernantes, pues éste surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran agrupados políticamente; todos pues, colaboran, aunque no en un plano de igualdad; hay un grupo que dirige en virtud de lo que se llama imperium y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes, el bien público en su totalidad sólo se persigue por el estado como ingrediente específico de su esencia (18). El fin que persigue el estado es el bien público temporal; al ser el estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. Los hombres así como los gobernantes y los gobernados al formar la sociedad estatal persiguen un fin.

Es importante encontrar con claridad cuál es el fin perseguido por el estado, ya que se han utilizado expresiones vagas, "bien común" o "interés general". Para precisar en que consiste el fin se debe distinguir entre bien común, fin de toda sociedad y bien público fin específico de la sociedad estatal.

(18) Porrúa Pérez, Francisco.- Teoría del Estado, Editorial Porrúa S.A México 1969 Pág. 269.

El estado persigue un bien común, que beneficia por entero a todos los que lo componen, que puede ser dividido en bien común particular o público. Ese bien que persigue el estado y en el que se involucra el mejoramiento de su población, deberá entenderse no como fin en sí mismo de su actividad, -- sino como medio para el bien de los individuos que forman el estado, o sea el bien público temporal que quedará constituido por la totalidad de los intereses humanos. Todo estado -- orienta su actividad hacia la constitución del mismo.

El bien público que debe realizar el estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de la agrupación profesional del municipio, del estado y de la comunidad internacional. (19)

El filósofo francés contemporáneo Jackes Maritain -precisa con gran claridad el alcance del contenido del bien común, y expresa que se integra a base del conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional (caminos, puertos, escuelas), las buenas finanzas del estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones,

recuerdos históricos, cultura y otra serie de valores de índole espiritual cuya conservación y progreso debe ser protegido y estimulado por el estado. El esfuerzo de todos, gobernantes y gobernados, habrá de orientarse hacia esos fines para poder realizar en la mayor medida posible el conjunto de valores individuales y de la colectividad que forma el bien público temporal, todas estas cosas son las que constituyen la buena vida humana de la multitud, que al realizarse o no de una manera imperfecta, tienen consigo el descontento por parte de los administrados, ya que en lugar de concedérseles un bien, se les ocasiona un daño que a la postre traerá una responsabilidad personal de la gente o directa del estado, según sea el caso, originada por una falta personal, falla en el servicio, o por la coexistencia de ambas; surge así la obligación de reparar el daño ocasionado de una manera proporcional, de acuerdo a la ley y a la equidad.

#### D).- DAÑO

Cuando el daño es causado por el hecho propio sólo responde el autor cuando lo ha ejecutado con dolo o con culpa. Es así como se distingue la figura de la ilicitud, que comprende la intención de dañar, de aquella otra que se caracteriza por la negligencia o imprudencia del autor. A la luz de las nuevas concepciones sobre responsabilidad parece induda--

ble que el fundamento que esta norma no puede hayarse en la culpa sino en la necesidad de garantizar a los terceros por la acción eventualmente dañosa de las personas que actúan en el interés de otros.

El daño es exigido por la ley para la responsabilidad del demandado; si el actor no probare su existencia, el reo será absuelto.

Entendemos por daño a la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, afectación total o parcial de uno o varios bienes, de biendo ese bien encontrarse dentro del patrimonio de la víctima, lo cual quiere decir que el bien o bienes necesitan tener protección legal para hablar de daño en sentido jurídico.

En el antiguo derecho romano la Ley Aquilia únicamente sancionaba el daño patrimonial (20). Actualmente también se comprende en la responsabilidad civil extracontractual, fundada en culpa directa.

El daño es patrimonial cuando afecta a un bien capaz de clasificarse en el orden de la riqueza material, tradicionalmente valuable en dinero. En cuanto a la afectación --

(20) Miguel Caballero, Manuel.- La Ley Aquilia y los Derechos de la Personalidad, Editorial Tradición México 1983. Pág. 63.

del bien lesionado esta podrá ser material, corporal y moral. Por lo que se refiere al daño material y corporal el objeto de estudio de la Ley Aquilia, el corporal era sancionado por los romanos por otro delito que era la injuria (21), el moral recibía sanción bien por la injuria o por la Ley Aquilia, es decir, había una satisfacción concomitante al daño patrimonial o una satisfacción por la injuria recibida.

Hay daños inmediatos y mediatos; los primeros se producen en forma instantánea o en un tiempo relativamente breve después de presentada la causa, los segundos se dan con bastante posterioridad. Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Otra distinción de daños es en directos o indirectos los primeros son producidos por el suceso dañoso como causa eficiente, los segundos reciben su existencia de otra causa y el evento dañoso solamente es ocasión.

Una última distinción radica en los daños ciertos e inciertos, siendo el primero aquel cuya naturaleza se concibe en sí misma, en sus límites y contornos, los segundos --

(21) Idem Pág. 64

aquellos cuya naturaleza no se puede precisar por ser susceptibles de permanecer iguales o de agravarse después.

Podemos llegar a la conclusión, de que por daño podemos entender en materia extracontractual, la ganancia no obtenida como consecuencia inmediata y directa del acto u omisión dañosa y que produce un desequilibrio en el patrimonio de la víctima que debe reparar el autor del mismo.

En nuestro Código Civil en su artículo 2108, se señala que por daño, debe entenderse la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

#### a) DOLO

Jurídicamente se dice que hay dolo cuando se obra con pleno entendimiento del acto y su consecuencia. El hombre para alcanzar los fines que se ha propuesto, resuelve actuar en cierta forma; en consecuencia, existe el dolo al darse cuenta de que lo que va a hacer o lo que está haciendo es un acto conforme a su propósito de causar daño. Habrá dolo en la voluntad cuando se quiere el acto y su consecuencia.

Para causar el daño específico es suficiente haber-

tenido la intención de causar un daño genérico, y el querer-aunado a ella, para que se conceptúe el acto como doloso. La falla en la ejecución no desvirtúa la maquinación dolosa, es el dolo el acto ilícito completo, y por la malignidad que -- hay en el entendimiento y la voluntad; por ello merece en to dos los Códigos punitivos los más altos castigos en compara ción con los delitos culposos. En nuestro Derecho Civil ca-rece de relevancia que el daño haya sido causado por dolo o por culpa; sin embargo, se exige el dolo para que proceda la-reparación, cuando la demanda se funde en violación a las -- buenas costumbres, cuando el daño ha sido causado por varias personas, tendrá relevancia para la acción de regreso.

#### b) CULPA

En esta no existe la maquinación intelectual para-producir el daño; en el obrar cotidiano se presenta la culpa cuando se produce un daño sin intención. No radica en las fa cultades psíquicas respecto al daño, sino en un comportamien to que está enfocado hacia una actividad sin propósito en la conducta. El entendimiento y la voluntad están presentes en-todos los actos del hombre, pero suele suceder que algunos - de estos actos sean el resultado de un hábito, o costumbre-- que producen un resultado dañoso, sin que el hombre tenga la voluntad de causar el daño.

La culpa es más amplia en su comprensión que el dolo; éste abarca únicamente los actos y resultados pensados y queridos respecto a un resultado dañoso; aquella, a la conducta humana que produce daño sin intención; por lo mismo, abarca prácticamente más ordenes de la vida.

La culpa es la falta de cumplimiento a una obligación preexistente que la ley ordena reparar cuando ha causado un daño a otro, y se encuentra constituida por:

- Violación de una obligación anterior por una acción o una omisión, hechos sin derecho.
- Esta acción u omisión es voluntaria en el sentido de que es cometida por una persona que tiene capacidad para discernir de las consecuencias de sus actos.
- La violación de la obligación anterior ha sido hecha ya intencionalmente, ya por imprudencia, negligencia o incapacidad.
- Esta acción u omisión cometida en violación de una obligación preexistente, da lugar a daños y perjuicios.

El principio de no hay responsabilidad sin culpa regirá siempre en las relaciones de los individuos entre sí-

ya que satisface al espíritu jurídico, tanto desde el punto de vista de su alcance moral, como desde sus resultados prácticos.

### c) INDEMNIZACION

Consiste en el pago de una suma de dinero equivalente al daño sufrido por el damnificado en su patrimonio.

Constituye una obligación de dar una suma de dinero y por consiguiente se halla sujeta al régimen de estas últimas en cuanto a la naturaleza de la prestación habida cuenta de la fuente que le da origen, el resarcimiento por equivalente o indemnización constituye el sistema tradicional del derecho romano, seguido por el derecho francés, tanto para los actos ilícitos como lícitos. La indemnización en dinero ofrece ventajas indudables sobre el de la reposición en especie, el pago de una suma de dinero por el equivalente del daño causado, satisface íntegramente al acreedor y da por terminada la situación, que le dió origen.

En cuanto al fundamento de la indemnización, la doctrina en general se ha referido al supuesto de los daños derivados del incumplimiento contractual, así como los ocasionados por la administración pública, por lo que se ha con

siderado que tal fundamento estaría dado por un pacto tácito entre acreedor deudor.

En realidad en cualquier caso, el derecho a obtener la debida indemnización reconocida a quien sufre un daño por el hecho de otra, haya suficiente fundamento en el principio de justicia que impone la necesidad de restablecer al estado anterior a la lesión causada injustamente.

La valuación de la indemnización, siendo el resarcimiento del daño causado, se determina en base al perjuicio causado, al fijarse el valor del daño se determina el quantum de la indemnización.

Se define al resarcimiento como la prestación al afectado de un equivalente pecuniario, correspondiente a la medida del daño, tanto la ley como la doctrina y nuestra jurisprudencia utilizan indistintamente reparación e indemnización, para designar los siguientes conceptos:

- 1.- Volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la producción del daño.
- 2.- Pago de solo daños
- 3.- Pago de perjuicios
- 4.- Pago de daños y perjuicios

## 5.- Satisfacción Moral

La reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello fuere posible, o en el pago de daños y perjuicios, la indemnización debe ser siempre proporcional a los perjuicios sufridos por la víctima.

### E).-IMPUTABILIDAD AL ESTADO

Después de muchos años en que se hablaba de la irresponsabilidad del estado, en algunos países como Alemania, Italia y Francia, primordialmente, se admitió que la administración, sus órganos y agentes o funcionarios, encargados del ejercicio de la función pública y de la prestación de los servicios públicos, podían causar perjuicios a la sociedad y a los particulares; que sus actuaciones, hechos, operaciones y omisiones eran susceptibles de producir u ocasionar daños a los administrados, y que, por ende, eran capaces de incurrir en responsabilidad, surgiendo la obligación de reparar o indemnizar tales daños y perjuicios.

En un principio se dijo que el sujeto responsable era el agente o funcionario que hubiera causado el daño o que hubiere dado lugar a la producción del perjuicio. Más-

tarde se sostuvo que la responsabilidad recaía en el estado de manera indirecta, dada la culpa en que incurría por el incumplimiento o el defectuoso cumplimiento de sus obligaciones de elegir y vigilar en forma adecuada a sus empleados, agentes o funcionarios. Posteriormente se expuso que ella recaía directamente en la administración, ya que la culpa de dichos agentes y funcionarios, cuando actúan en nombre y representación suya, se entiende cometida por ésta.

En algunos países, como España, predomina la teoría según la cual la responsabilidad recae directamente sobre el funcionario, quien responde con sus bienes propios frente al particular lesionado; en otros, México entre ellos el régimen es el mismo, pero la obligación de reparar se extiende subsidiariamente al estado.

En otros ordenamientos, como el Alemán, el sujeto responsable es directamente la administración en todos los casos; la acción indemnizatoria debe ser consecuencia, e intentarse contra ella. Consagrándose además la posibilidad de que posteriormente el estado repita contra el funcionario o agente que causó el perjuicio.

En otros regímenes se ha establecido la responsabilidad solidaria de la administración y del agente o funcio

nario hasta cierto punto, por ejemplo, en Grecia y en Italia.

En países como en Francia se establece la responsabilidad directa y anónima de la administración, en algunos casos, y en otros la personal del funcionario, sin perjuicio de la coexistencia de una y otra, en ciertos eventos.

Siempre que se cause un perjuicio a cualquier persona como consecuencia de una falla o falta de servicio, es decir, de una actuación, hecho, vía de hecho u omisión, daño sa realizados por el estado, por uno de sus órganos, organismos o dependencias, por un establecimiento público o por un agente o funcionario de cualquiera de ellos, será administrativamente responsable en forma directa y anónima la nación, encontrándose en la obligación de reparar o indemnizar el daño causado.

El agente o funcionario como tal no responde en manera alguna frente a la víctima, siempre y cuando que el evento perjudicial haya sucedido en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, con motivo de las mismas, o que presente una relación de causalidad con el servicio; la responsabilidad recae siempre, frente al perjudicado, sobre la administración, ya que el fundamento de dicha responsabilidad no es la culpa, sino la falla o falta de servicio.

La administración es responsable de los perjuicios causados o derivados de una falla del servicio, cuando dicha falla es puramente anónima, es decir, no atribuible a funcionario o agente alguno determinado. Lo es también cuando la falla se produce por la acción u omisión de cualquiera de sus funcionarios. Si tal acción u omisión puede además serle imputada a su autor a título de culpa, no por ello deja de ser responsable el ente estatal o establecimiento público.

Sabido es que los entes públicos, como personas morales, responden por las actuaciones de sus agentes no sólo cuando el hecho es constitutivo de una falta de servicio, sino también cuando coexista la culpa personal del agente con aquella falta.

En el caso de una falla o falta de servicio puramente anónima de la administración, en la que puede serle atribuída a un agente o funcionario determinado, en el de la coexistencia de una y otra, y en el de aquélla que proviene exclusivamente de la culpa de dicho agente en el ejercicio de sus funciones, o que presenta una relación de causalidad con tal servicio, el sujeto administrativamente responsable, frente al perjudicado, es siempre la administración, y lo es, porque en todos los casos mencionados se configura la falla del servicio porque ella le es atribuible al ente estatal, y

para los efectos de la indemnización o reparación correspondiente, poco importa cual haya sido su causa. El particular lesionado, al entablar su acción, está obligado a demostrar -- que la falla se produjo, que sufrió un perjuicio y que éste fue consecuencia de aquélla. Al probar la existencia de tal falla, debe determinar qué organismo incurrió en ella, o si fue obra exclusiva de un funcionario determinado y acreditar su carácter de tal, es decir, el nexo de relación o dependencia entre el ente estatal y el presunto agente, pero no tiene que demostrar la causa de la falla, o si ella le es o no atribuible al funcionario a título de culpa, porque ello es completamente ajeno a su derecho y a su acción.

Siempre que una falla o falta de servicio pueda individualizarse en un agente determinado, debe establecerse -- si ella o su causa, le es imputable a título de culpa o a título de dolo, es decir, si se debió a su voluntad consciente de producirla, de ocasionar un perjuicio, o a un descuido o negligencia suyos. En caso afirmativo, el funcionario está sujeto a las consecuencias de la responsabilidad civil en -- que incurra.

El derecho que tiene la administración de entablar contra el agente o funcionario suyo la acción de repetición -- no implica en modo alguno la consagración de una forma de --

irresponsabilidad administrativa, sino apenas la mera aplicación de un principio elemental de justicia y equidad.

Si la administración careciera de acción de repetición contra el funcionario culpable, una de las causales exonerativas de la responsabilidad resarcitoria de las personas físicas consistiría en ser agente o funcionario del estado.

#### F).- RELACION CAUSA EFECTO

La responsabilidad resarcitoria no nace por la simple existencia del perjuicio sino por la relación directa entre la falla o falta de la actividad estatal por cualquiera de sus órganos y el daño producido.

Por el carácter objetivo de los servicios públicos la responsabilidad de la administración es objetiva, en la que se dice que el nexo es el vínculo de causalidad existente entre el hecho, la acción o la omisión constitutiva de falla del servicio y el daño o perjuicio causado por él. El nexo causal debe ser necesario y directo. Es directo cuando de no haber mediado la falla del servicio, el daño no se habría producido.

En el artículo 10 de la ley de Depuración de Crédi-

tos a cargo del Gobierno Federal se establece este nexo causal del daño y su imputabilidad directa a la administración pública, en el sentido de su objetividad, ya que el dolo o la culpa de los agentes de la misma quedan excluidos como -- condición generadora del daño en esta disposición legal.

En el artículo 2110 del Código Civil, se establece este nexo de causalidad directa, según el cual los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya -- causado o que necesariamente deban causarse.

## C A P I T U L O   I I I

### CAUSAS EXONERATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para que se configure la responsabilidad de la administración por una falta o falla del servicio, y surja, en consecuencia, la obligación de indemnizar a la víctima por el daño causado, es indispensable demostrar previamente:

- a).- Existencia del hecho (falta en el servicio)
- b).- Perjuicio sufrido por el demandante, probando se la relación de causalidad entre el hecho y el daño.

Cuando a pesar de haberse producido una falta o falla del servicio no se deriva un daño o perjuicio, no surge responsabilidad alguna a cargo de la administración; en tales eventos falta el nexo o vínculo de causalidad directo y necesario entre la falla del servicio y el daño causado.

Faltará ese vínculo, cuando el perjuicio es el resultado de una causa ajena, es decir, de un acontecimiento extraño a la administración; tales acontecimientos pueden ser:

- a).- El hecho o culpa exclusiva de la víctima
- b).- La fuerza mayor o caso fortuito
- c).- El hecho de un tercero

Aunque en la mayoría de los casos resulta obvia la responsabilidad de la administración, en la práctica existen razones fundamentales que justifican y hacen necesario un análisis de cada caso, antes de declarar la existencia o no de la responsabilidad de la administración.

El estudio sobre las causales exonerativas de la responsabilidad también tiene gran importancia en relación con los casos, en los cuales la víctima no está obligada a demostrar la existencia o la ocurrencia de la falla, en el servicio, por cuanto que ella se presume. En tales eventos la administración solamente puede exonerarse de su responsabilidad probando que el daño se debió, no a la falla presunta, sino a una de tales causas ajenas.

#### A).- FUERZA MAYOR Y CASO FORTUITO

El vínculo de causalidad entre una falla del servicio y el daño causado se destruye cuando el perjuicio sea el resultado de acontecimientos o accidentes producto de las

fuerzas o hechos de la naturaleza y que no ha sido posible prever o evitar, esta causa ajena a la administración, que lo es también, a cualquier otra persona, se denomina fuerza mayor o caso fortuito.

Comunmente se llama caso fortuito a lo que acontece inesperadamente, a lo imprevisible. La fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir, a lo inevitable, son acontecimientos que estan fuera del dominio de la voluntad, pues no se les puede prever o, aún previéndolos, no se les puede evitar, por lo que impiden cumplir con la voluntad y conducta debida, conforme a la ley o a una obligación, originando con ello un daño. Es un fenómeno de la naturaleza o un hecho de personas con autoridad pública, general, e insuperable, imprevisible o que, previéndose, no se puede evitar, y que origina el que un sujeto realice una conducta dañosa, contraria a un deber jurídico o a una obligación. (22)

En el derecho mexicano son palabras sinónimas "caso fortuito" y "fuerza mayor", y en apoyo de ese criterio, el Código Civil emplea indistintamente una u otra, y sus efectos son iguales.

En Francia el criterio a este respecto no es unita

(22) Gutiérrez y González, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, México 1971. Pág 228.

rio, y así hay autores como Planio<sup>1</sup>, que sostienen que el caso fortuito se refiere a los acontecimientos de la naturaleza, en tanto que fuerza mayor son hechos de los hombres.

Para que el caso fortuito o la fuerza mayor exoneren de responsabilidad a la administración pública, es necesario que la causa única del daño; sea extraña a la administración y que no exista vínculo de causalidad.

El problema consiste en concretar en qué casos la falla del servicio ha sucedido en forma ajena a la voluntad del estado, por haberse visto obligada a obrar en una u otra forma, por un acontecimiento del que nadie puede responder, pero si la fuerza mayor sobreviene por culpa de la administración por una acción u omisión que produzca una falla en el servicio, surgirá la responsabilidad de la administración de una manera total.

#### B).- CULPA DE LA VICTIMA

El hecho o culpa de la víctima ha desempeñado siempre un papel preponderante en relación con el tema jurídico de la responsabilidad; los jurisconsultos romanos expresaban ya el principio diciendo que la víctima que haya participado en el daño nada puede reclamar "Quod si quis ex

culpa sua demnum sentid, non intellegitur demnum sentire".

Actualmente, la mayor parte de los ordenamientos jurídicos consagran que la culpa de la víctima, puede ser -- por una acción o una omisión, y debe apreciarse y juzgarse -- según los mismos fundamentos y normas que para las del autor del daño en la responsabilidad civil extracontractual. Es -- causal exonerativa de la responsabilidad, siempre que sea el origen exclusivo del daño, ello significa que entre el hecho ilícito de la víctima y el perjuicio que sufre debe existir un vínculo directo y necesario de causa a efecto; además es necesario que ese hecho de la víctima no le sea imputable a la administración, y que no lo haya provocado.

La culpa de la víctima es causa exclusiva del daño, cuando éste proviene únicamente de ella, bien porque no hubo falta o falla del servicio, o bien porque al haberla no existe relación de causalidad entre dicha falla y el perjuicio. En todos estos casos la administración se libera de to da responsabilidad.

Puede suceder que el perjuicio haya sido causado -- por el resultado de la concurrencia de la falla del servicio y de la culpa de la víctima; en estos casos la ley, la doctrina y la jurisprudencia de distintos países han consagra--

do y aplican principios semejantes, basados en la lógica y en la equidad.

Intimamente ligada a esta materia está la relativa al consentimiento de la víctima, es decir, a los efectos que tal consentimiento produce en la responsabilidad del autor del daño, generalmente conocido con el nombre de aceptación de los riesgos. Esta se configura cuando la víctima se expone al daño, a sabiendas que el puede sobrevenir. Pero no basta el simple conocimiento sobre la posibilidad de un daño si así fuere, todo hecho de su parte constituiría tal aceptación. Se requiere que hasta el hecho o acto más inofensivo pueda comportar un riesgo; sea peligroso por su naturaleza, que su sola realización exponga a un daño probable a quien lo ejecuta o soporta. Ello no significa que la posible víctima esté queriendo el daño; tan sólo está aceptando el riesgo, a sabiendas que de él puede derivar un perjuicio.

En términos generales, la culpa de la víctima excluye o atenúa la responsabilidad administrativa, en tales condiciones no puede cargar con ningún perjuicio.

#### C).- HECHO DE UN TERCERO

El hecho de un tercero, sea o no ilícito, consti-

tuye una causa exonerativa de responsabilidad de la administración, siempre que dicho tercero no sea una persona de cuyos actos responda la administración, y que ese hecho constituya además, la causa exclusiva del daño. Su razón de ser es que este hecho rompe con el nexo o vínculo de causalidad directa, y necesaria entre la falla del servicio y el perjuicio sufrido. Si el hecho del tercero es lícito, es decir, - sino proviene de su dolo o culpa, se asimila al caso fortuito y la víctima habrá de soportar la totalidad del daño; si es ilícito tendrá acción indemnizatoria contra ese tercero.

Si la administración es responsable del hecho del tercero por ser este su agente o funcionario, o si el perjuicio se produjo no solamente en virtud del hecho o culpa de aquél, responderá de la totalidad del daño causado, sin perjuicio de su posible acción de repetición contra el tercero.

Es absurdo pensar que algun juez pueda llegar a -- condenar al estado a indemnizar por un hecho de un tercero, -- ya que nunca puede garantizar que estos hechos se produzcan, además de ser incapaz de tener un policia detrás de cada subdito, para que no atente contra la vida, honra y bienes de -- sus conciudadanos. (23)

(23) Vidal Perdomo, Jaime.- Derecho Administrativo, 2a Edición, Editorial Temis, Bogota 1966. Pág. 538.

La falta del servicio por omisión no se constituye sino únicamente en aquellos casos en los cuales se demuestra que habiendo sido solicitado el servicio, el estado no presentó o no realizó la actividad a la que estaba obligado.

#### D).- ACATAMIENTO DE ORDENES DEL SUPERIOR JERARQUICO.

A pesar de ser una de las causales exonerativas de la responsabilidad de los servidores públicos, ésta no puede ser de la Administración Pública, ya que independientemente del dolo o culpa del servidor público, por el simple hecho de una falla en el servicio por un acto u omisión que cause un daño a los administrados, existirá una responsabilidad directa del estado, según lo dispone el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

En toda organización administrativa es preciso establecer una ordenación de todos los órganos, a través de supremacía, que se hallan sometidos a aquél que se encuentra en la cúspide de la organización de que se trate. A esta ordenación se le denomina jerárquica, y en ella los órganos superiores disponen del poder para dirigir, ordenar, e inspeccionar la conducta de los órganos inferiores.

El antecedente de la jerarquía se encuentra en el derecho canónico. Para los canonistas la jerarquía representaba potestades capaces de mantener un orden sobre los súbditos. La jerarquía es poder. En el siglo XIX el concepto se trasplantó al estado, pero como un principio de organización administrativa interna que vincula entre sí a los órganos de la administración, mediante poderes de subordinación.

Para que pueda hablarse de jerarquía, la estructuración debe afectar a los distintos órganos administrativos de un mismo ramo de la administración, es por ello que:

- 1.- No existe relación jerárquica en las relaciones que se den entre la administración y los particulares.
- 2.- Tampoco se da aquélla entre la administración y los restantes órganos del estado.
- 3.- Dentro de la administración, la jerarquía administrativa sólo se da entre los órganos de un mismo ente y por ello no puede hablarse de subordinación jerárquica de un ente público a otro ente público.

Como consecuencia de la jerarquía, el órgano superior puede ejercer ciertas potestades con respecto a los inferiores. A esto se le denomina "El contenido de la Jerarquía Administrativa".(24) El órgano superior puede dirigir e impulsar la acción del inferior, que a través de la obediencia está subordinado a los poderes ejercitados legítimamente por el órgano superior.

(24) Díez, Manuel M.- Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires Argentina 1976. Pág 61.

La jerarquía se extiende sobre todos los órganos de la administración pública, pero existen algunos que, por la posición especial que ocupan, o por la índole de su actividad, escapan al poder jerárquico y, en consecuencia, al deber de obediencia. En primer lugar el Presidente de la República está exento de la subordinación jerárquica y ello porque es el jerarca máximo y no tiene sobre él ningún superior.

El cumplimiento de una orden emanada de su superior jerárquico, dictada conforme a derecho, origina a favor del subordinado la causa de justificación prevista en la fracción VII del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal, que excluye de responsabilidad a quien obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho consignado en la ley.

Si la orden es contraria a derecho, su cumplimiento por parte del inferior jerárquico en ningún caso puede recibir la misma solución, aún cuando se trate de un mandato vinculatorio para el subordinado, quien al obedecer actúa tan antijurídicamente como el superior que la dictó, si el daño es causado por ese principio de antijuricidad, será responsable ya que ese daño es la consecuencia de una falta personal en el ejercicio de un cargo o empleo del poder público.

La situación prevista en la fracción VII del citado artículo 15, que excluye la responsabilidad de quien obedece a un superior jerárquico aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria, ni se prueba que el acusado la conocía, no puede ser entendida como causa de justificación, como es sostenido por un sector de la doctrina.

La orden ilegal no deja de serlo porque se encargue su ejecución a un subordinado que la cumple en virtud de un error, pues la juricidad del hecho no depende del conocimiento de quien actúa, sino de su adecuación al orden jurídico. La norma del artículo 15 fracción VII del Código Penal señala que resulta inculpable el causante del daño cuando cree equivocadamente que lo ordenado era legítimo.

El deber de obediencia no se deriva de la existencia de un mandato vinculante, puesto que el inferior aún en ese caso no debe cumplirlo si la ilegalidad es notoria o está en conocimiento de tal circunstancia.

La exclusión de responsabilidad del subordinado es consecuencia de una ignorancia de la antijuricidad de su comportamiento, error que un mandato vinculatorio torna insuperable al impedirle inspeccionar la validez de la orden.

La inculpabilidad del inferior está condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos.

- 1.- Existencia de una relación entre el superior que dictó la orden ilegal y el inferior que la ejecutó.
- 2.- El acto ordenado debe corresponder a los respectivos ámbitos de competencia de superior e inferior pues de lo contrario sería notoriamente ilegal y el subordinado no podría ampararse en error.
- 3.- La orden debe estar revestida de todos los requisitos formales previstos en la ley.
- 4.- El cumplimiento del mandato debe ser consecuencia de un error del superior y que dadas las circunstancias resulte insuperable.

Los efectos que produce la obediencia jerárquica son:

- 1.- El superior es autor mediato, pues ha realizado el acto antijurídico valiéndose de un ins-

trumento de dominio, apoyandose el hecho en el error del subordinado.

- 2.- Existe comienzo de ejecución desde que el superior trasmite la orden al subordinado, pues desde ese momento desprende de su mano el hecho.
- 3.- El inferior no resulta culpable ya que, cumplidos los requisitos de la obediencia jerárquica, padece un error de prohibición insuperable.
- 4.- Si el error hubiere sido vencible, como en el caso de no utilización de un poder de inspección a disposición del subordinado, tal circunstancia puede ser considerada por el juez para atenuar la pena que corresponde al inferior, dentro de la escala prevista al delito cometido, por concurrir una circunstancia que disminuye su culpabilidad.
- 5.- El hecho cometido es antijurídico; la exonerativa no beneficia necesariamente a eventuales participantes, cuya culpabilidad deberá ser -

analizada en forma independiente y personal, en función del reproche que a cada uno de ellos pueda formularse.

- 6.- La orden obedecida no genera deber de tolerancia hacia terceros, quienes en principio pueden oponer legítima defensa frente al acto del subordinado.

En tales circunstancias, si el acto dañoso es el resultado de una orden dictada con error, ilegal, y sin competencia que así lo establezca la ley, traerá como consecuencia la irresponsabilidad, del servidor público y no de la administración pública.

## C A P I T U L O IV

### SITUACION EN EL DERECHO MEXICANO

#### A).- DOCTRINA

Los tratadistas del derecho mexicano consideran -- que no se podía concebir el principio de responsabilidad si se seguía contemplando al estado como un ente soberano, independiente y dominador, lo cual daba como resultado que fuera irresponsable.

Las relaciones entre los individuos y de estos con el estado adquieren el carácter de relaciones jurídicas cuando son organizadas por el derecho; de estas relaciones nacen los derechos subjetivos que suponen la existencia de un orden jurídico que los crea y reconoce.

El estado es una persona con realidad distinta de los individuos y titular de un derecho subjetivo de soberanía, así se encuentra con dos esferas de actividad diferentes: La esfera de los derechos subjetivos del estado y la esfera de los derechos subjetivos de los individuos; la una -- frente a la otra, limitándose mutuamente.

Para Ricardo J. Zevada el derecho subjetivo de soberanía y su titular son conceptos sin realidad, y señala -- que de la inexistencia del concepto de soberanía surgira el concepto de responsabilidad del estado. (25)

Tres han sido las corrientes principales que han-- tratado de explicar el derecho subjetivo:

La primera sostiene que el derecho subjetivo no es más que el ejercicio de la voluntad humana. Fue desarrollada por Thomasius, Kant y Fichte, denominada teoría formal -- del derecho, y consistió en atribuir a cada individuo una esfera de actividad inviolable en donde pudiese libremente afirmar su voluntad. El momento histórico ha cambiado y no es posible observar todavía el predominio de esta tesis. Liberado de la tutela del estado, el hombre no fue más libre -- que antes y se exigió la intervención del estado para salvar los intereses de la vida social. Ihering dice que el derecho subjetivo no es una voluntad que pueda ser limitada. (26) La obra social del derecho es la protección de los intereses y no la delimitación de las voluntades.

La tesis utilitarista del derecho, sostenida por--

(25) Zevada, Ricardo J.- Revista de Ciencias Sociales No 3, Facultad - de Jurisprudencia, México 1925 Pág 164.

(26) Idem. Pág 165.

Ihering en su obra intitulada "Espíritu del Derecho Romano," señala que ni la voluntad general o voluntad del orden jurídico, ni la voluntad del sujeto, pueden constituir al derecho subjetivo, su verdadera substancia la encuentra en el -- provecho, en la utilidad, en el interés del sujeto, a ayudar, lo a realizar sus fines, esta teoría tiene mucho de teológica esta fundada en la idea mediata del fin, y no en la inmediata de la voluntad. La teoría utilitarista del derecho se reduce a la tesis inadmisibile del formulismo jurídico.

La última teoría, sostenida tanto en Alemania como en francia, combina al elemento voluntad con el interés y afirma que estos dos elementos son necesarios para tener una visión clara del derecho subjetivo.

El derecho subjetivo es el bien o interés protegido por el reconocimiento de un poder de voluntad humana, el derecho nace de una relación y no es posible entenderla sino tiene un objeto y dos sujetos entre los cuales se establezca las relaciones de intereses y voluntades.

Las tres teorías fundamentalmente dicen lo mismo; el derecho subjetivo siempre se ha concebido como el poder de una voluntad de imponerse a las demás. La facultad de lo que se quiere, la voluntad nunca puede ser el substractum --

del derecho, somos libres de querer cualquier cosa y no hay derecho que nos lo impida; el derecho reprende acciones u omisiones y nunca deseos; las acciones y las omisiones caen bajo el dominio del derecho, sólo cuando son violatorias de él. (27)

El estado como persona moral, con o sin existencia independiente de los individuos, como simple ficción de una técnica jurídica, parecen conceptos sin realidad, las doctrinas teocráticas y las democráticas han sido insuficientes para explicar el origen del estado, Ricardo J. Zevada no entiende al estado ni como una persona real, ni ficticia, es una amplia organización de servicios públicos. (28) y encuentra los siguientes elementos: colectividad social diferenciada entre gobernantes y gobernados, régimen de derecho, servicios públicos y como consecuencia del segundo elemento al principio de responsabilidad estatal.

La soberanía se ha concebido como el poder que tiene el estado para auto-organizarse, auto-limitarse, es el atributo originario de un estado independiente. (29)

(27) Zevada, Ricardo J.- Revista de Ciencias Sociales No 3, Facultad de Jurisprudencia, México 1925 Pág 168.

(28) Idem Pág 170.

(29) Porrúa Pérez, Francisco.- Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México 1969 Pág 315.

Posteriormente en México la mayoría de los tratadistas influenciados por las doctrinas sostenidas en otros países principalmente Francia han elaborado una doctrina de la responsabilidad del estado sin importar el concepto que se tenía de la soberanía que hacia irresponsable al estado.

En Francia son tres los autores que han estudiado a la responsabilidad:

M. Josserand sostiene la idea de la responsabilidad sobre el hecho de las cosas, fundándose en la ley, responsabilidad derivada de la obligación delictuosa y de la nacida de la ley, la obligación de reparar el daño por una cosa inanimada, tiene una fuente legal.

M. Saleilles sostiene que en los artículos 1382--- a 1386 del Código Civil Frances hay dos elementos de responsabilidad : la obligación delictuosa que tiene por fundamento la culpa y la responsabilidad objetiva que tiene al riesgo. Para este autor la responsabilidad civil debe derivarse de una separación completa entre la moral y el derecho, desapareciendo el elemento psíquico de la imputabilidad de la responsabilidad civil, sólo importando la existencia del daño.

M. Teisseire sostiene que la justicia y la utilidad social demuestran que la responsabilidad debe derivar sólo del principio de causalidad, independientemente de toda idea de culpa. La responsabilidad se produce por el encuentro de dos actividades; y es responsable aquél que ha preparado o previsto y creado el riesgo, cada uno será responsable en la medida que ha contribuído a las consecuencias dañosas. Los hechos negativos u omisiones entran también dentro de la actividad individual, porque abstenerse es también obrar.

Ricardo J. Zevada señala que la única teoría correcta es la tercera e indica que tanto la culpa como el riesgo son indispensables, en sus respectivos dominios; la cuestión es fijarlos y encontrar en cuál de los dos cabe la responsabilidad del estado. (30)

La doctrina mexicana influenciada por la doctrina francesa, señala que el estado justifica su existencia porque nos hace la vida más cómoda con los servicios públicos y porque nos asegura contra los riesgos de toda índole. El estado tiene como finalidad el servicio público y sus límites en su responsabilidad se encuentran en los riesgos sociales, el concepto de responsabilidad ha venido a sustituir

(30) Zevada, Ricardo J.- Revista de Ciencias Sociales, No 4, Facultad de Jurisprudencia, México 1925 Pág 199.

al de la soberanía; un concepto social a uno individual.

De la idea de la indemnización para los casos de expropiación regular y directa se pasó a la responsabilidad por la expropiación indirecta en los casos de limitación dominal en virtud de los trabajos públicos; esto trajo como consecuencia que si el estado es responsable cuando lesiona a la garantía constitucional de la propiedad también debía aceptarse para los otros derechos de la misma jerarquía.

El estado está obligado a indemnizar cuando el daño ha sido causado por el funcionamiento de un servicio público. Contra esto fue necesario hacer distinción entre servicios de gestión y servicios de autoridad.

En un principio sólo los servicios de gestión originaba responsabilidad al estado, finalmente fue admitido por el consejo de estado la responsabilidad de éste originada por un servicio público cualquiera, el segundo paso fue sentar que se obligaba aún, por el daño causado por el buen funcionamiento del servicio.

Cuando el daño es causado por un hecho exclusivamente personal del funcionario, y que no implique ninguna derogación al régimen del servicio, el funcionario será res-

ponsable con exclusión del estado, sucede lo contrario cuando la falta del funcionario implica una violación a la ley del servicio o a su fin determinante entonces se tratará de una responsabilidad solidaria entre el funcionario y el estado.

De todas estas ideas aportadas a nuestro derecho -- por la doctrina francesa es como surge en nuestro país en el año de 1941 con la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal la Responsabilidad Directa del Estado, que busco complementar la Responsabilidad Subsidiaria consagrada en el artículo 1928 de nuestro Código Civil.

#### B).- LEGISLACION

El decreto de Don Juan Alvarez, de octubre de 1855, reconoció las deudas contraídas por los caudillos principales de la Independencia, y mandó que se liquidaran para su admisión y pago, autorizando al ministro de hacienda que estableciera las reglas necesarias.

Las leyes de Juárez, de 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, establecen una indemnización a -- las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles; ocurridos durante el bombardeo a Veracruz. Estas leyes fue-

ron basadas en la creación de un riesgo nuevo, la guerra, sosteniendo que es un accidente en la vida pacífica de un estado, teniendo todos los caracteres de un acontecimiento extraordinario, el cual acarrea graves daños a los particulares al ser una cuestión de carácter público debe ser reparado por el estado con el patrimonio común. Son entonces dos los principios de responsabilidad: la culpa y el riesgo. La culpa obliga a los particulares y el riesgo a las colectividades.

En la ley del 22 de febrero de 1832 se establece que los sublevados son responsables in solidum con sus bienes, posteriormente con la ley del 31 de enero de 1870 se aportan nuevas prevenciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados.

Los decretos de 31 de mayo y 30 de julio de 1911 crearon y reglamentaron la comisión consultiva de indemnizaciones por los daños producidos en la revolución de noviembre de 1910.

El decreto de 10 de mayo de 1913 les reconoce a los mexicanos y extranjeros una indemnización de los daños causados por la revolución; por eso el 24 de noviembre de 1917 el presidente Carranza establece la comisión nacional

de reclamaciones que se ocuparía:

- A) De los daños causados por las fuerzas revolucionarias.
- B) De los causados por las fuerzas de esos mismos gobiernos en el ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes.
- C) Los causados por las fuerzas dependientes del ejército federal hasta su disolución.

El 30 de agosto de 1919 se dicta la Ley Sobre Reclamaciones, manifestando firmemente que el gobierno mexicano, tiene la voluntad de indemnizar justamente a todos los -- que hayan sufrido daños por causa de los movimientos revolucionarios y extiende el motivo de reclamación a cualquier daño sufrido en la propiedad, no solamente a la destrucción de ella y su requisición, sino a cualquier daño que los atentados del ejército pudieran producirle, hace también motivo de reclamación la muerte y las lesiones sufridas en los atentados revolucionarios, siempre que no haya mediado de parte de la víctima imprudencia o provocación, serán objeto de reclamación los daños causados por foragidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño se consumó a consecuencia de -- algún acto, lenidad u omisión, imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías, surgirá la responsa--

bilidad del estado siempre que haya habido culpa de parte de sus agentes.

La culpa de los agentes públicos coexiste con la culpa del servicio de seguridad, porque no se presentaron -- las garantías suficientes que hubiesen evitado el daño, estos dos principios son los elementos de esta nueva causa de responsabilidad del estado.

En el artículo 3° de la Ley del 29 de julio de -- 1924, se estableció que el Gobierno Mexicano respondería de -- los daños causados "por motines, tumultos o fuerzas insurrec-- tas distintas de las anteriores, desde el 30 de noviembre de 1910 hasta el 30 de julio de 1920.

Desde 1874 la distinción entre el estado poder y -- el estado persona moral se ve expuesta por varios doctrina-- rios entre ellos Jaciñto Pallares, Rafael Ortega y Jorge Ve-- ra Estañol. El estado no será responsable cuando obra como-- poder, como autoridad, porque en esos casos es soberano y un soberano no se obliga, lo contrario sucede cuando actúa como persona moral en donde sí será responsable, cuando contrata-- o administra una industria o trabajo.

La Tesis de la Responsabilidad del Estado ante los

Tribunales no puede encontrar ningún obstáculo cuando se trate de daños causados en su calidad de administrador privado, encontrando el obstáculo en la famosa distinción de actos de autoridad y actos de gestión importados por la literatura nacional como actos de persona moral y actos de poder. Las dos personalidades del estado nos han parecido como el más serio impedimento al desarrollo de una jurisprudencia de responsabilidad. (31)

Dentro de la categoría de los derechos cívicos que dan comprendidos los derechos de los particulares frente a la administración, que la doctrina ha separado en tres grandes grupos:

- 1.- Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a la prestación de los servicios administrativos.
- 2.- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.
- 3.- Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Este último caso es el que nos interesa contemplar,

(31) Zevada, Ricardo J.- Revista de Ciencias Sociales No. 4, Facultad de Jurisprudencia México, D.F. 1925 Pág. 221.

ya que como señala Gabino Fraga, dentro de nuestro régimen legal no está aceptado el principio de la responsabilidad del estado. (32)

Dos ideas fundamentales han sido en nuestro país el obstáculo para la admisión del principio de la responsabilidad del estado; por una parte, el concepto de soberanía considerado como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar, sin mas limitaciones que las que el propio estado se impone: "Lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación"; por otra parte, el estado sólo puede actuar dentro de los límites legales lo cual es también un motivo para excluir al principio de la responsabilidad, pues ésta se basa en la ilicitud de la actuación dañosa, llegando a considerar que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el estado el que actúa, sino el funcionario personalmente y por tanto, sobre él debe recaer la responsabilidad. (33)

Así se puede afirmar que el principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del estado y que sólo excepcionalmente, y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del estado.

( 32) Idem Pág. 433.

( 33) Idem Pág. 434.

Entre los casos en que el estado es responsable se pueden citar, el de la expropiación por causa de utilidad pública, daños causados por la revolución, y el de la responsabilidad subsidiaria del estado en el caso previsto por el artículo 1928 del Código Civil vigente, ya que según éste precepto el estado tiene la obligación de responder de 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 estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que la reparación debe exigirse a estos en lo personal, es decir, solo está establecida para el caso de que exista culpa por parte del funcionario. La ilicitud de sus actos consiste en que ellos se produzcan sin derecho, intencionalmente o por imprudencia o negligencia.

Esa fue la idea que tuvieron de la responsabilidad del estado los estudiosos del derecho hasta que, en el año de 1941, con la promulgación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, se contempló la figura jurídica de la responsabilidad directa del estado.

Es así como el proceso de sometimiento del poder - al derecho en nuestro país, ha tenido, en materia de responsabilidad del estado, dos episodios:

- 1.- El Código Civil del Distrito Federal, que establece la responsabilidad patrimonial del estado con carácter subsidiario.
- 2.- La Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, que establece la responsabilidad por culpa del servicio público, haciendo abstracción de la conducta personal culposa o dolosa de los servidores públicos, y enfrentando directamente al patrimonio público a la responsabilidad del daño ocasionado.

c).- JURISPRUDENCIA

En nuestro derecho mexicano no se encuentran datos que permitan contar la tesis de la responsabilidad del estado en la jurisprudencia federal. En las revistas de derecho y en las recopilaciones de leyes sólo se han encontrado datos inconexos, incapaces de fundar una tesis de la responsabilidad del estado.

Al estado se le ha reconocido responsable en muchas

y diversas ocasiones, aunque haya sido por los daños causados en las guerras civiles. En un principio la mayoría de los juristas y legisladores sostenían que el estado era irresponsable, tratando de respaldar el absurdo principio de soberanía, argumentando que el estado socorría, cuando realmente lo que hacía era pagar.

De un análisis práctico de la aplicación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, se puede observar que desde el año de 1941 son pocos los casos planteados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, relativos a la responsabilidad regulada en su artículo 10. En esta materia se ha hecho valer el argumento de la falta de recursos económicos por parte del estado, para responder o hacer frente a las reclamaciones de responsabilidad, hechas por los particulares afectados.

#### d).- CONSTITUCION.

La responsabilidad civil de la administración pública y la de sus servidores tiene como base la vigencia y realidad social en que se desenvuelve. En las reformas al título cuarto constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se actualiza el sistema total de responsabilidades de los servidores -

públicos, paralelamente a las responsabilidades políticas, administrativas y penales. El artículo 109 constitucional establece las responsabilidades de carácter resarcitorio, cuya regulación libra al legislador ordinario.

Es menester saber que se conoce por servidor público, lo que define el artículo 108 constitucional, quedando englobadas en esa categoría todas las personas que por cualquier título ocupen un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, la cual conforme a los artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se compone del sector centralizado y el paraestatal, siendo competente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en materia disciplinaria, de los Servidores Públicos de ambos sectores. Sin embargo, y atendiendo a que la personalidad jurídica y patrimonio de esas entidades quedan sometidas al régimen ordinario de la responsabilidad patrimonial de su personal, esta será exigible directamente de ellas, conforme a la legislación común, tanto en las faltas de carácter subjetivo como riesgo creado.

El artículo 109 constitucional regula la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, y comprende a todos los sujetos que enuncia el artículo 108, establecién

dose así las bases de una responsabilidad estatal, por actos legislativos, jurisdiccionales y actos o hechos de la administración pública, siendo en este último caso que el origen de la responsabilidad presupone la declaración de ilicitud del acto o hecho dañoso.

En términos de los artículos 103 y 107 constitucionales, la responsabilidad se relaciona con el control de legalidad, ejercido por la jurisdicción contenciosa administrativa y con el sistema de autotutela de legalidad que ejerce la organización administrativa. La sanción que puede surgir por la contrariedad de las leyes o los actos de autoridad con la constitución, aparece como característica esencial del estado de derecho, y los efectos de las sentencias dictadas en los juicios de garantías, no prejuzgan sobre la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, a quienes se les imputa la ley o acto de autoridad inconstitucional.

La responsabilidad resarcitoria es común a todos los servidores públicos, siendo aplicable a todos aquellos servidores a quienes se atribuye el hecho o acto dañoso. Cuando hay una sentencia favorable al quejoso en el juicio de garantías, se presupone la inconstitucional de la ley o del acto reclamado; por lo que es importante distinguir en-

tre la libertad de los particulares en el ejercicio de sus actividades limitadas sólo por el orden público y los derechos de terceros, en contraste con la obligación legal de los servidores públicos de ejercer sus atribuciones conforme a la ley.

#### e).- CODIGO CIVIL

Desde hace más de medio siglo se ha reconocido que el estado produce o debe producir lesiones antijurídicas por la conducta de sus servidores. La responsabilidad implica una conducta libre que de manera ilícita, ocasiona un daño apreciable, económico o moralmente.

La ilicitud con que se conduce el servidor público en la causación del daño se aprecia en los momentos anteriores, concomitantes o posteriores a la formación del acto o hecho dañoso, ya sea en los medios empleados o en la finalidad perseguida por su autor, en el ejercicio de una competencia determinada, en ciertas ocasiones las intenciones de un servidor público pueden ser extrañas al servicio o a la función y, por lo tanto, contrarios a la licitud que debe precedir la formación y ejecución de las actuaciones administrativas. Aunque el servidor público no tuviera la intención de dañar y lesionar a la víctima, deberá indemnizar, siendo-

claro que la gravedad de la falta no podría calificarse ----  
igual en los supuestos en que el agente fuera autoridad, o -  
que se tratara de actos de mera ejecución de las órdenes de-  
aquella. En primer término porque las facultades decisorias  
del órgano autoridad producen por sí mismas modificaciones -  
en la situación jurídica del afectado, contra las cuales es  
necesaria la vía impugnativa previa para que se declare que-  
tal resolución es ilícita, lo cual supone una carga mayor --  
del afectado; en segundo término porque la ejecutividad pre-  
suntivamente legal de los efectos de la resolución reducen -  
la posición de defensa de la víctima.

En cambio, en el mundo de los hechos materiales, -  
la víctima puede disponer, en igualdad de condiciones, de un  
mayor ámbito de defensa. Lo anterior conduce a introducir -  
una matización en el sistema de graduación de responsabili-  
dades, según que el servidor público, autor del acto o hecho  
dañoso tuviere o no carácter de autoridad y ésta la hubiera-  
ejercido con manifiesto u oculto dolo, por inexacta aprecia-  
ción de los motivos o fines del acto, o por una mera omisión  
o negligencia en la ejecución material de aquel, que ocasiona  
ne lesiones antijurídicas.

La justicia requiere una adecuada apreciación de -  
las circunstancias objetivas del daño y personales del agen-

te tomándose como elemento fundamental, la vinculación del servidor al ejercicio obligatorio de sus facultades. Frente a la libertad del particular, encontramos que la actuación del agente resulta de su especial relación de sujeción a las reglas de organización y prestación del servicio a que se encuentra adscrito, y con ello la justificación de un régimen de corresponsabilidad con la administración pública, en las hipótesis en que, no obstante no existir en el servidor público culpa grave o dolo, el daño se produjera.

El artículo 1928 del Código Civil Federal se constituye la regla básica del derecho general de responsabilidad extracontractual de los administradores públicos y subsidiaria del estado por actos de aquellos, siendo tal responsabilidad de carácter subjetivo, pues al provenir de conductas personales, quedan incluidos en ella los supuestos de la responsabilidad objetiva por riesgo creado, causada conforme al artículo 1913 del Código Civil, por hechos de las cosas. El estado produce o puede producir lesiones antijurídicas por la conducta de sus servidores, en este caso la responsabilidad patrimonial del estado es de carácter subsidiaria, condicionada a la insolvencia del servidor público, tratándose aquí de la figura civil de la responsabilidad por terceros, derivada de la culpa in vigilando o in eligendo.

Esta responsabilidad carecería de sustentación si el servidor público pudiera acreditar su inimputabilidad en la causación del daño, sea porque ocurrió la negligencia inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero la fuerza mayor o caso fortuito, obediencia jerárquica o porque no incurrió en falta de ninguna clase.

Si la causa del daño no es imputable en lo personal al servidor público como debe sustentarse la reparación en el principio del derecho público de la igualdad ante las cargas públicas prohibiéndose el enriquecimiento ilegítimo - cuya aplicación determina la responsabilidad del estado como persona jurídica fundamental.

Es importante distinguir entre el carácter objetivo de la responsabilidad de los órganos del estado, y la responsabilidad subjetiva de sus servidores, así como las relaciones orgánicas y de servicio establecidas entre ambos, respecto de los daños sufridos por terceros. La responsabilidad de los órganos del estado es siempre objetiva, siendo claro que si se parte del concepto orgánico en sentido formal es una entidad creada por la norma jurídica, consistente en un conjunto de atribuciones conferidas a un titular cuyo ejercicio tiende a la satisfacción de un interés público. El órgano es por tal motivo una entidad abstracta que actúa-

mediante la voluntad de su titular, que si no corresponde a los medios (competente) o a la finalidad específica de su ejercicio (interés público) aparecerá disociada la voluntad de la ley de la voluntad del titular del órgano, resultandoclaro que el acto causa un daño del cual debe responder. Si el daño se produce sin que hubiere existido desvio de poder del titular, por haber realizado su actuación conforme a las prescripciones de su competencia y en relación a los fines de la misma, como consecuencia la responsabilidad no podría fundarse en la conducta ilícita de la persona física, sino en la entidad administrativa de que depende el órgano implicado, por lo que para que se genere la responsabilidad debe existir una lesión antijurídica, y que la víctima no tenga deber de sufrir la carga económica o moral que se le impone la preexistencia de un deber general de soportar los efectos de la actuación de las autoridades, excluye la posibilidad de responsabilidad por lo que los organos del estado están sujetos a una responsabilidad objetiva, y los servidores públicos a una responsabilidad subjetiva.

La responsabilidad presupone fatalmente la ilicitud y no así el deber de indemnización, como sucede en la expropiación, en que sin actuar ilícitamente, la administración pública tiene el deber de indemnizar.

El Código Civil para el Distrito Federal establece la responsabilidad patrimonial del estado con carácter subsidiario:

Artículo 1928.- El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo 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.

Tanto la función pública, como el servidor público son dos concepciones que en la vida social no se han llevado a cabo, en relación con la primera debido a la actividad negativa de las autoridades en el punto de reconocimiento de sus responsabilidades aún subsidiarias, y respecto a la segunda la regla general de insolvencia del servidor público, lo que le ha quitado fuerza a la acción de los particulares.

#### F).- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES

Según los principios esgrimidos durante la campaña

presidencial del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, acerca de la Renovación Moral de la Sociedad, como aspecto fundamental del Sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración Pública Federal y de sus Servidores, es importante que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se contemple tres acepciones muy importantes:

- 1.- La responsabilidad resarcitoria de los servidores públicos determinada administrativamente.
- 2.- La responsabilidad patrimonial del estado y -- sus relaciones jurídicas con las responsabilidades subjetivas de sus servidores.
- 3.- Las excepciones y modalidades de la responsabilidad de los servidores públicos.

Con la Ley Federal de Responsabilidades vigente se pretende por una parte atribuir a la responsabilidad personal de los servidores públicos su auténtica función de control de legalidad y eficiencia; y por la otra aminorar el impacto que sobre los fondos públicos supone la admisión plena y directa de la responsabilidad de la Administración Pública por actos y por hechos de sus servidores, dándole eficacia a

los derechos que la constitución ordene haciéndose efectiva la observancia de las garantías individuales.

La conducta de un servidor público que cause lesiones antijurídicas a terceros implica una infracción al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo facultades sancionadoras la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la vía disciplinaria, conforme al procedimiento previsto en el artículo 64 de la misma ley, según lo disponen los artículos 55 y 76 la sanción será hasta por dos tantos del daño causado o el lucro obtenido, la imposición y ejecución de la sanción económica al servidor público tienen una finalidad disciplinaria, sin perjuicio del destino que se dé a las sumas correspondientes, pudiéndose aplicar en favor de la víctima. Siendo injusto que el particular afectado patrimonialmente, se viera en la necesidad de acudir a la vía ordinaria a reclamar la reparación de sus daños respecto de un servidor público, es importante hacer notar que debe la administración pública garantizar la solvencia del servidor público responsable, por la vía de la retención de una suma de dinero a cargo de aquél.

Comprendiendo para estos efectos las facultades disciplinarias dentro de la administración pública federal

centralizada a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, puesto que las entidades paraestatales responden con el patrimonio que se les confía a su gestión y en el régimen de derecho común al que el estado ha decidido someterlas.

El procedimiento aplicable partirá de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos concluyendo la determinación administrativa de la responsabilidad en la imposición de una sanción disciplinaria, y por la otra, en la creación de un título jurídico en favor de la víctima suficiente para reclamar el pago del daño acreditado. Este procedimiento se iniciará con la queja fundada del agraviado debiendo la pretensión establecer la cantidad líquida del daño o contener las bases de su determinación con el escrito de queja o denuncia, con lo que la Administración Pública Federal decretará el embargo preventivo en bienes del servidor público, objeto de la denuncia que podrá substanciar conforme al Código Fiscal de la Federación, ya que toda responsabilidad tiene el carácter de crédito fiscal según lo establece el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación.

La relación jurídica de responsabilidad se establece entre sujetos de derecho, a cuya conducta externa, fija -

la ley determinados efectos, el dato de la gravedad de los resultados dañosos del acto o hecho representa una medida estable respecto de su reparación. El hecho de que la víctima del daño debe demostrar el dolo o mala fe del servidor público, lo coloca en una situación evidentemente injusta, pues la administración pública entendería satisfechas sus prerrogativas sancionadoras, con la sola comprobación de la infracción al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la que sólo le bastaría el dato objetivo del daño causado o el lucro obtenido por el servidor público para aplicar la disciplina correspondiente. Por este motivo, se propone establecer la presunción de la intención por parte del agente, de causar el daño, desplazando la carga de la prueba en favor de la víctima, quedándole sólo acreditar la existencia y monto del daño sufrido y la relación causal entre el servidor público con el acto o hecho dañoso.

Con esto, se pretende evitar efectos inhibitorios de la iniciativa de los agentes públicos en el desempeño de sus funciones, así como que con ella se encubran conductas ilícitas o motivos personales de los servidores públicos. También se busca una distribución equitativa de las cargas de la responsabilidad entre la administración pública y sus servidores en relación con la reparación de daños a terceros,

fundamental equilibrio buscado por la renovación moral de la sociedad.

En todos los casos en que la falta sea considerada grave por la ley, el servidor público será el único responsable de los daños ocasionados, y sólo en el caso de resultar insolvente. La Administración Pública cubrirá solidaria y principalmente el importe de la reparación del daño, reservando la acción de repetición en contra del agente responsable y sus parientes, dentro del grado a que se refiere el artículo 47 fracción XIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En tales condiciones siendo un imperativo del actual estado social de derecho y de la renovación moral de la sociedad, se debe estudiar con mayor profundidad a la responsabilidad patrimonial de la administración pública y sus servidores.

G).- LEY DE DEPURACION DE CREDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Durante la presidencia del C. Don Manuel Avila Camacho, a propuesta de su Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, se promulgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo --

del Gobierno Federal el 31 de diciembre de 1941, que en sus principios es contraria a lo establecido en el artículo 1928 del Código Civil, reconociéndoles a los particulares una acción directa y no subsidiaria, para exigir que se les indemnice cuando sean lesionados por "actos u omisiones" que impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Don Antonio Carrillo Flores, se ocupó desde el año de 1939, en estudiar éste problema en su libro "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México". (34) A pesar del constante crecimiento de las actividades estatales, el avance de la ley de 1941 ha cesado por dos razones:

PRIMERA.- De carácter político económico, como el caso de la reclamación del Sábalo, en el que algunos teóricos del derecho aconsejaban al presidente López Mateos dictase una ley que ampliara y modernizara, a la ley de 1941, otorgándole jurisdicción al Tribunal Fiscal, sin las limitaciones y defectos de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, para conocer de todas las reclamaciones derivadas de actos ilegales o del funcionamiento irregular de los servicios públicos, la cual nunca se llegó a dictar.

(34) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo II, 45 años al servicio de México, México, D.F. 1982 Pág. 1018.

SEGUNDA.- La triste historia de México en materia de reclamaciones internacionales. En el año de 1962 se decía que se tendrían menos problemas si se tuvieran dentro de --- nuestros derechos caminos para satisfacer las justas medidas de los Mexicanos y Extranjeros en contra del estado.

En el libro "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración" se concibe a la defensa como la posibilidad de que dentro del curso del procedimiento administrativo, los particulares logren una decisión favorable a sus intereses, o en caso contrario tengan a su disposición un medio jurídico para obtener la eliminación del acto administrativo lesivo, esta eliminación puede asumir dos formas:

- 1.- La declaratoria de invalidez del acto administrativo, que vuelve jurídicamente las cosas al estado anterior.
- 2.- La reparación patrimonial del daño o del perjuicio sufrido por el particular con motivo de la decisión administrativa que lo haya lesionado.

En el primer caso, la contienda se plantea entre el particular y el órgano del estado discutiendo que el ór-

gano obró fuera de su competencia o infringiendo la ley, - si la jurisdicción decide que el órgano obró fuera de su competencia, el acto no es imputable al estado, porque a éste sólo se imputan actos a través de la competencia de sus órganos.

En la segunda la relación nace entre el particular con el estado y la forma de reparación no es posible quedar-se en el órgano se tiene que llegar al estado mismo, porque lo que busca el particular es que los medios materiales, recursos patrimoniales, y los fondos en suma de que el estado dispone deben destinarse normalmente a la satisfacción de las necesidades generales.

En el año de 1943 se trató que en el artículo 13 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, figurara en el presupuesto del estado una partida para cumplir con los fallos que se dictaran en los juicios a que se refiere el artículo 10 de la misma ley, en donde las sentencias deberían de cumplirse por orden riguroso, determinado conforme a un registro que a ese efecto habría de llevarse, hasta el monto de la citada partida, los restantes se cubrirían en el ejercicio siguiente o en los sucesivos, respetando el riguroso turno, lo importante era derogar o am--pliar al artículo 1928 del Código Civil que limitaba a la --

responsabilidad del estado a los casos en que se hubiese obtenido previamente la condena del funcionario o empleado, lo que con el crecimiento de las sociedades contemporáneas es prácticamente imposible, sin embargo la ley de 1941 adolece de este defecto, condicionando la procedencia de la acción a un hecho que el particular no puede conocer, que haya una partida presupuestal con cargo a la cual se le pague, y que para que esa partida pudiera ejercerse se necesitaría que hubiese una autoridad de la administración activa con facultades para reconocer la responsabilidad del estado, a falta de esta autoridad solamente el congreso de la unión podría en rigor hacerlo, usando la potestad que le otorga la fracción VIII del artículo 73 constitucional para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Se dice que le antecedente directo de la Ley de Depuración de Crédito a cargo del Gobierno Federal fue el hecho de que el presidente Avila Camacho consideró que era una injusticia que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se hubiese atendido a la de los mexicanos.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos se consideró que el estado mexicano no tenía capacidad financiera para pretender indemnizar pecuniariamente a todos los particulares, si la responsabilidad se ajustaba a los casos de --

actos ilegítimos o de funcionamiento irregular o anormal de los servicios públicos con daño individualizado a los derechos de una persona física o moral.

Artículo 10.- "Cuando la reclamación se funde en actos o omisiones de los que conforme a de recho dan origen a la responsabilidad del estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siem pre que tales actos u omisiones implique una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos."

En el artículo 10 de la Ley del 31 de diciembre de 1941, ya existe un principio que contempla la responsabilidad directa del estado señalando que no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

La legislación mexicana se ha mantenido en un atraso que ha dado origen a que no se viva un estado de derecho, pues como se ha sostenido en un sistema de responsabilidad de la administración, es esencial la existencia del estado de derecho. (35)

(35) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1969 Pág. 435

En todos los estados modernos se han repudiado los principios en los que se basaba la irresponsabilidad del estado, ya que es necesario adoptar medidas acordes al desarrollo estatal, que crea múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares.

El establecimiento de una responsabilidad directa del empleado y subsidiaria del estado, hace nula la garantía para los administrados, pues aparte de que la complejidad de la organización administrativa con la intervención de varios funcionarios o empleados en el mismo acto, hace casi imposible determinar quien es el culpable, se ha criticado el sistema como remoto, en donde el gobierno estaba en manos de personas importantes y ricas, este sistema tiende a producir una inhibición a los empleados por temor a incurrir en responsabilidad. Al establecerse la responsabilidad directa del estado en el artículo 10 de la Ley de 1941, siempre se hablará de la existencia de culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, lo que trae como consecuencia que se siga considerando al estado en un régimen de limitada responsabilidad, que equivale a una inmunidad en su actuación.

En el desarrollo del estudio se puede observar cómo en nuestro país se encuentra la insuficiencia de la responsabilidad directa del funcionario y la directa del estado

para los casos de culpa en el funcionamiento de los servicios públicos. Teniendo en cuenta que el estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación y con los servicios públicos, una multiplicidad de riesgos, por tal motivo es indispensable estructurar un régimen de responsabilidad que garantice los patrimonios privados, que resulte de la actuación administrativa constituyendo un medio de obligar a la administración a sujetarse estrictamente a la ley, formándose así otra garantía la del regular funcionamiento del poder público.

La responsabilidad del estado no puede ser regida por los principios tradicionales del derecho civil, por lo que la doctrina del derecho público a tratado de construir una teoría general que contemple de manera sólida a la obligación del estado de resarcir o indemnizar a los particulares por los daños que puedan sufrir, en su patrimonio con motivo de la actuación del poder público.

En nuestro país una de las teorías que ha alcanzado mayor difusión es el principio de la igualdad de los individuos ante las cargas públicas, conforme al cual si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo, produciendo su desigualdad respecto de los demás administrados, debe el estado reestablecer la igualdad, quedando la carga

del daño al patrimonio público, que obtendrá fondos económicos de la contribución de todos los administrados.

Ciertamente esta teoría ha sido rigurosamente impugnada por otras como la del riesgo social, y otras sobre el concepto de lesión como ha sucedido en España según lo indica el jurista García de Enterría. (36)

De todo lo anterior se puede desprender que es muy importante la elaboración de una teoría de la responsabilidad pública en un estado de derecho, para conservar las garantías de los particulares. La acción de la Administración Pública es todavía más extensa y presenta problemas de ardua resolución ocasionando con su actividad o inactividad perjuicios a los particulares en su persona o en sus bienes.

Las nociones de soberanía y responsabilidad en un principio se llegaron a considerar antinómicas, pero el concepto de soberanía ha evolucionado y ya no resultan incompatible que el estado acepte el principio de responsabilidad, si éste se funda en justas causas sociales. El estado puede autodeterminarse o autolimitarse y crear un régimen jurídico de responsabilidad inspirado en las nuevas modalidades de la vida social, pudiendo sólo construirse la idea de la respon-

(36) García de Enterría, Eduardo.- Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa, Instituto de Estudios Políticos, Madrid España 1956 Pág. 196.

sabilidad del estado sobre la idea de seguridad social que se liga a la de igualdad ante las cargas públicas.

El estado es siempre responsable de la actividad de sus agentes en el funcionamiento de los servicios públicos o en la realización de su esfera de competencia, pudiendo en algunas ocasiones repetir contra el causante del daño, si le es directamente imputable. La culpa en el servicio se origina por el funcionamiento regular de este que ocasiona daños imprevistos. Segismundo Rojo Villanueva distingue tres clases de responsabilidad de la administración. (37)

- 1.- Cuando el daño ha sido producido por ejecución de acuerdos ilegales o porque el servicio ha funcionado de modo irregular y anormal, por impericia, error, negligencia o dolo de las autoridades, funcionarios o agentes.
- 2.- Cuando el daño tiene su origen en la actividad administrativa ejercida legalmente en el funcionamiento regular y anormal de los servicios públicos sin culpa.
- 3.- El daño ha sido causado sin culpa de los fun-

(37) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo Tomo II Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1976 Pág. 1259.

cionarios de un modo anormal, excepcional, sin que pueda decirse que la administración ha obrado ilegalmente, sin que tampoco pueda afirmarse que se trata de un funcionamiento legal de los servicios públicos.

La administración y el funcionario que han actuado en acatamiento de un mandamiento legal y causa un menoscabo al patrimonio de un particular, tienen el deber de indemnizar. Cuando los servicios públicos puedan funcionar normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes que originen serios perjuicios a los particulares, causados no por la culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del estado ameritan indemnización. Cuando los funcionarios públicos actúan indebidamente y causan perjuicios a los particulares, tendrán los particulares el derecho de exigir al estado se les cubra la indemnización por los daños y perjuicios que han sufrido, ya que debe tomar todas las precauciones para el funcionamiento normal de los servicios públicos, que deben ser manejados de una manera eficiente y no constituir un peligro para la sociedad. Además de la responsabilidad por culpa se ha consagrado la responsabilidad por riesgo, que surge cuando el estado está obligado a reparar los daños que ocasiona con su actividad no defectuosa.

En la legislación mexicana, en el artículo 10 de la Ley de 1941 se autoriza al ejecutivo de la unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación conozca de las obligaciones nacidas a cargo del Gobierno Federal. (38) Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad del estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

En consecuencia, conforme a la anterior norma se puede ya reclamar la responsabilidad directa al estado sin tener que hacerlo primero al funcionario responsable como sucede en el artículo 1928 del Código Civil.

En el año de 1943 se tiene noticia, que siendo Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, el Doctor en Derecho Guillermo López Velarde, dictó una sentencia con fundamento en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal condenando al estado al pago de daños y perjuicios. (39)

(38) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo Tomo II Editorial Porrúa, México, D.F. 1976 Pág. 1266

(39) Gutiérrez y González, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones Editorial Cajica, S.A. Puebla, Méx. 1971 Pág. 591

H).- LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

El Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal será aplicable por el ejecutivo, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, y de las que se hayan expedido con base en ella, llegándosele a conocer a través de:

- 1.- Visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 2.- Pliegos preventivos que levanten, las entidades, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- 3.- Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los funcionarios y personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta ley serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el Patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades que se constituyen tendrán por objeto indemnizar, y tendrán el carácter de créditos fiscales fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Todas las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán y exigirán administrativamente, con inde

Los funcionarios y personal de las entidades a que se refiere el artículo 2° de esta ley serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el Patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades que se constituyen tendrán por objeto indemnizar, y tendrán el carácter de créditos fiscales fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Todas las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán y exigirán administrativamente, con inde

pendencia de las sanciones de carácter penal que lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

I).- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS  
Y VALORES DE LA FEDERACION

Esta ley tiene como objeto comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, que funcionen con la debida regularidad. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que los actos relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores se ajusten a las disposiciones legales relativas, previniendo cualquier irregularidad, informando a las autoridades competentes de cualquier anomalía o deficiencia investigando y comprobando en vía administrativa las irregularidades en que incurran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, en operaciones que afecten la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, promover la constitución de responsabilidades aplicando las sanciones correspondientes, efectuar investigaciones necesarias en contra de los presuntos responsables de irregularidades y hacer las denuncias que procedan ejerciendo las facultades que conforme a la ley corresponde a la Policía Judicial Federal, con el em-

bargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades para asegurar los intereses del erario federal, suspendiendo provisionalmente a los funcionarios, empleados y agentes que recauden, manejen, custodien o administren fondos y valores.

Al hacer un breve análisis, podemos observar que tanto esta ley como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, tienen como objeto la protección de los intereses de la federación. Lo que sucede al contrario en otras leyes, como la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal y el Código Civil donde es primordial la protección de los intereses de los particulares.

#### J).- FALTA PERSONAL Y FALTA DE SERVICIO.

La responsabilidad personal del agente y de la administración se delimitan y combinan entre sí, este problema se plantea en relación con el derecho administrativo común de la responsabilidad.

Para que un agente sea declarado civilmente responsable frente a la víctima de un daño o frente a la misma administración es necesario que haya cometido una falta personal.

Hay falta de servicio si el acto dañoso administrativo es impersonal y revela al administrador más o menos sujeto a error. La falta personal por el contrario, es la que revela al hombre por sus debilidades, sus pasiones, su imprudencia. (40) Las categorías de la falta personal se deducen a dos:

- 1.- Habrá falta personal porque se excluye que pueda haber falta de servicio, cuando el acto inculpativo no presenta ninguna relación con el servicio: El accidente causado por un militar de permiso, procede de una falta puramente personal.
- 2.- La falta personal se comete por el agente en el servicio o con ocasión de este reconociéndose a la falta personal por la intención, el agente persigue un fin doloso o malicioso.

Es preciso decir, que es falso pensar que la desviación de poder que vicia un acto administrativo sea constitutiva de una falta personal, ya que sin duda en la mayor parte de los supuestos de desviación de poder no corresponden a una intención maliciosa, el autor del acto no ha obrado con interés personal y ha perseguido un fin de interés público.

(40) Vedel, Georges. - Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica -- Aguilar Madrid 1980 Pág. 290

La consecuencia esencial de la falta personal del agente consiste en que éste es civilmente responsable con su patrimonio frente a la víctima, también puede existir la responsabilidad personal del agente frente a la administración, y esto sucede cuando la administración es la víctima directa de la falta personal por ejemplo: Cuando el agente daña el vehículo que ha sustraído a la administración.

Es así que el estado incurre en responsabilidad -- frente al tercero perjudicado, siempre que él o uno de sus órganos, organismos, agentes o funcionarios causen un daño a un particular como consecuencia de una falta o falla del servicio; puede también por el contrario haberlo sido la consecuencia de una culpa, de un hecho ilícito, de una omisión o una extralimitación en el ejercicio de sus funciones, por último, puede haber sido como resultado de la coexistencia de una falla del servicio y de una falta personal del funcionario.

En cualquiera de tales casos, el estado es responsable ante el particular perjudicado. En algunos supuestos el funcionario o agente incurre en responsabilidad si la causa de la falla puede invocársele total o parcialmente a título de culpa, pero lo es tan sólo frente a la administración, y no en relación con el tercero.

En los supuestos en que el perjuicio no se deriva de una falla del servicio, sino de una culpa puramente personal del funcionario, no surgirá una responsabilidad para la administración pública. Cuando se cause un daño a un particular puede ser la consecuencia de una falla del servicio o por el contrario la consecuencia de una falta personal, de un hecho ilícito, de una omisión, o una extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Cuando un funcionario obra en su carácter de tal dentro del ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de las mismas, se entiende que quien actúa no es él, sino la administración misma a través de él. Por ello cuando de tales hechos o actos se deriva un daño para un tercero, el responsable es el estado y no el agente, por lo que es obvio deducir que no todas las actividades del funcionario o agente trascienden a la vida jurídica, debiendo entenderse que es el órgano estatal y no la persona física quien las realiza.

Un funcionario de la Administración desarrolla y realiza diversas actividades como tal, en su carácter de funcionario ellas se reputan jurídicamente hablando, realizadas por la persona moral de derecho público; al mismo tiempo --- obra también en ocasiones de manera personal, como cualquier particular ese obrar es individual y no puede entenderse co-

no realizado por el ente estatal, en tales casos quien actúa lo hace como persona física, en su propio y exclusivo nombre por lo que deberá responder de los daños causados a los administrados.

Vidal Perdomo en su obra de la jurisprudencia francesa tiene establecido que son faltas personales en primer lugar las cometidas en las actividades privadas del agente, que no tienen ninguna relación con el cargo que desempeñan, y en segundo término, las condiciones en el servicio o con ocasión de él, pero que están desprovistas de todo vínculo con el servicio.

K).- COEXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION Y DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DEL AGENTE.

Esta podrá ocurrir en los siguientes casos:

- 1.- Cuando la administración ha cometido una falta de servicio que ha ocurrido con la falta personal del agente en la producción del daño, por ejemplo: En el caso del militar que había robado un vehículo del ejército, constituye una falta personal que solo fue posible por la ne;

gilancia en la vigilancia de los vehículos, - que constituye una falta de servicio del estado.

- 2.- La administración puede estar obligada frente a la víctima, aunque no haya cometido falta de servicio distinta de la personal del agente. - La responsabilidad de la administración se haya comprometida cuando el servicio ha proporcionado la ocasión o los medios de cometer la falta personal, por ejemplo: Cuando el conductor de un vehículo del gobierno, desobedeciendo las órdenes recibidas, usa el vehículo con fines personales, saliéndose del itinerario prescrito, aunque constituya evidentemente una falta personal no estaba desprovista de todo vínculo con el servicio y compromete al mismo tiempo a la responsabilidad personal del agente con la responsabilidad de la administración.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Estado Federal en México es jurídicamente responsable cuando sus funcionarios o empleados quebrantan la ley, y por el daño que cause el funcionamiento regular o irregular de los servicios públicos.

SEGUNDA.- Las resoluciones, actos o hechos de las autoridades administrativas que afectan la esfera jurídica de los particulares, conllevan a la responsabilidad patrimonial de sus emisores y, en determinadas condiciones, a la del estado al que sirven.

TERCERA.- La doctrina mexicana, desde 1925, en la tesis de Ricardo José Zevada, insistió en la necesidad de que, al igual de lo que ocurría en los países continentales de Europa, especialmente en Francia, se reconociese la responsabilidad estatal inclusive por actos de autoridad de la Administración Pública. En el planteamiento de los juristas mexicanos tiene especial significación la doctrina francesa y la obra del Consejo de Estado Francés, que a partir de la célebre ejecutoría "Blanco" de 1873, resolvió que la responsabilidad de la Administración Pública tenía que regirse por principios especiales de Derecho Administrativo. En lo

toca a las normas rectoras para la definición de esta responsabilidad, el Consejo de Estado las fue elaborando de una manera flexible, buscando el equilibrio entre la acción estatal y el interés particular afectado. El resultado de esos esfuerzos fue la doctrina de la falla del servicio público, distinta de la doctrina elaborada por el Derecho Civil alrededor de los delitos o los actos ilícitos.

CUARTA.- Con el paso del tiempo la doctrina mexicana postuló la necesidad de corregir por la vía legislativa la situación existente, dado que las normas del Código Civil resultaba inoperantes en todos los casos en que el procedimiento hacía necesario que la reparación del daño primero se demandara al funcionario.

QUINTA.- Con la creación del artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1941, se trató de complementar el sistema de responsabilidad subsidiaria adoptado por el artículo 1928 del Código Civil, y consagrar la responsabilidad directa, acogiendo la idea francesa de la falla del servicio público.

SEXTA.- La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, muy importante como adopción del principio de -

la responsabilidad del estado por falla del servicio público, ha tenido una aplicación muy limitada, debido, entre -- otras causas, a las severas dificultades a que se encuen-- tran sujetas las condiciones de las acciones que puedan deducirse conforme a dicho ordenamiento.

SEPTIMA.- La creciente actividad económica y social del estado ha provocado correlativamente, un despliegue de actividades jurídicas y materiales que frecuentemente ocasionan lesiones ilícitas a los intereses de los administrados.

OCTAVA.- Tres son las causas por las que se debe exonerar de responsabilidad a la administración pública: El hecho o culpa exclusiva de la víctima; la fuerza mayor o caso fortuito; el hecho de un tercero.

NOVENA.- La Administración Pública cuenta con un sistema -- amplio y eficaz de autodefensa patrimonial respecto de sus servidores, que se encuentra plasmado en tres leyes fundamentales, que son: Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y -- Valores de la Federación y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el caso de los administra--

dos, se encuentran sujetos a un sistema lleno de trabas, -- lento e ineficaz, que hace que los particulares se encuentren prácticamente en un estado de indefensión, al hacer -- casi imposible que se les pueda indemnizar en el caso de -- haber sufrido un daño ocasionado por la administración Pública, a pesar de la existencia de los artículos 1928 del Código Civil y 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

DECIMA.- Tratándose de los delitos cometidos por los servidores públicos en contra de la Administración Pública, el artículo 30 fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal contempla como sanción pecuniaria la reparación del daño, que abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además, multa hasta de dos tantos del valor de la cosa, o de los bienes obtenidos por el delito.

DECIMA PRIMERA.- Conforme a lo anterior, y con el propósito de dar una dimensión de mayor realidad a los lineamientos de nuestro estado de derecho, se propone, en síntesis, la reforma del sistema de responsabilidades patrimoniales a cargo de la Administración Pública Federal, que a semejanza del sistema de reparación del daño proveniente de delito, se establezcan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposiciones que simultáneamente-

permitan a la Administración Pública Federal sancionar a -- sus servidores responsables, con multas por causas disciplinarias, y constituir un respaldo económico que permita a -- los particulares algún éxito en la acción de reparación del daño sufrido por actos del servidor público responsable, teniendo la seguridad de que no perderá inútilmente su tiempo, logrando así el respeto a sus derechos.

DECIMO SEGUNDA.- El estado debe atender al reclamo social de justicia, reparando por sí, y con sus servidores, los daños que a los terceros cause la actividad de unos y otros, consolidando de esta manera, un avance trascendental en la protección de los derechos individuales, y, en conjunto, de la libertad social.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa; México 1983.
- ALTAMIRA I. GIGENA, Julio. "Responsabilidad del Estado" Editorial Astrea; Buenos Aires, 1973.
- BLASCO ESTEVE, A. Avelino. "La Responsabilidad de la Administración por Actos Administrativos" Editorial Civitas; Madrid, 1981.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. "Teoría General de la Responsabilidad Civil" Editorial Abelleo-Perrot; Buenos Aires, -- 1978.
- DIEZ, Manuel María. "Derecho Administrativo" Tomo II Editorial La Ley; Buenos Aires, 1976.
- DROMI, José Roberto. "Derecho Administrativo Económico" -- Tomo II Editorial Astrea; Buenos Aires, 1979.
- DUGUIT, León. "Las Transformaciones del Derecho Público" -- Editorial Sigma; Madrid,

D. WHITE, Leonard. "Introduction to the Study of Public Administration" The Macmillan Company; E.U., 1962

ESGUERRA PORTO CARRERO, Juan Carlos. "La Responsabilidad del Estado por Falla del Servicio Público" Editorial Temis; Bogota, 1965.

F. CARDENAS, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" Editorial Porrúa; México, 1982.

FLEINER, Fritz. "Instituciones de Derecho Administrativo" Editorial Labor; Madrid, 1933.

FORSTHOFF, Ernst. "Tratado de Derecho Administrativo" Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1958.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa; México, 1969

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa" Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1956.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones" Editorial Cajica; México, 1971.

LEGUINA VILLA, Jesús. "La Responsabilidad Civil de la Administración Pública". Editorial Biblioteca Tecnos de Estudios-Jurídicos; Madrid, 1970.

MERKL, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editora Nacional; Madrid, 1975.

MOGUEL CABALLERO, Manuel. "La Ley Aquilia y los Derechos de la Personalidad". Editorial Tradición; México, 1983.

PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa; México, 1969.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editorial Porrúa; México, 1975.

VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo". Editorial Tenus; Bogotá, 1966.

VEDEL, Georges. "Derecho Administrativo". Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar; Madrid, 1980.

## REVISTAS

CARRILLO FLORES, Antonio. "La Responsabilidad del Estado Mexicano". Revista conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Departamento de Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982.

ZEVADA, Reicardo J. "Soberanía y Responsabilidad". Tomo II -- Nos. 3 y 4 Facultad de Jurisprudencia; México, 1925.

REVISTA MEXICANA de Justicia, de la Procuraduría General de la República. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana". Editorial Morales Impresos; México, 1980.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley de Expropiación.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

### C O N F E R E N C I A

La Responsabilidad Civil del Estado Federal un enfoque del control de la Administración Pública Federal y/o sus servidores, sustentada por el Lic. Gabriel Ortiz Reyes, en la Ciudad de Guadalajara, Febrero 1986.

### D I C C I O N A R I O S

DE PIÑA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa; México, 1981.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo III-D. Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, 1983.