

300669
34 24

UNIVERSIDAD LA SALLE



Esouela de Derecho

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

T E S I S

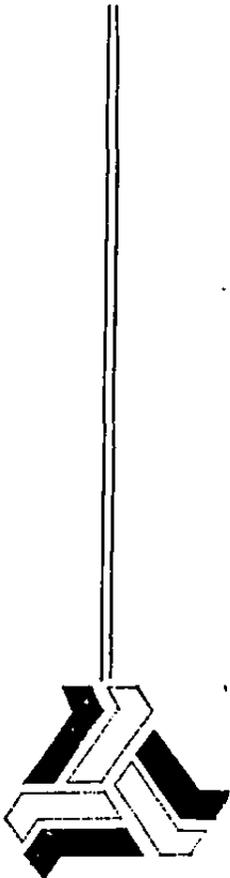
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ENRIQUE SALGADO SEGURA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Marzo, 1988





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

(VIII)

2.- Responsabilidad Concurrente o Paralela.	44
3.- Responsabilidad Directa	45
a.- Principio de Equidad.	46
b.- Principio del Daño o Sacrificio Es- pacial.	47
c.- Principio de la Lesión.	48
d.- Principio del Enriquecimiento In- justo del Estado.	50
e.- Doctrina del Riesgo Social.	50
Cuadro Sinóptico	52

CAPITULO TERCERO.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS,
LEGISLATIVOS Y JURISDICCIONALES.

6. La Actividad del Estado.	54
7. Fundamento de la Responsabilidad Estatal	58
8. Supuestos Generales.	64
9. Responsabilidad del Estado por sus Actos o Hechos Administrativos.	72
10. Responsabilidad del Estado por sus Actos Legisla- tivos	75
11. Responsabilidad del Estado por sus Actos Juris- dicionales	85
Cuadro Sinóptico.	90

CAPITULO CUARTO.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MEXICO.

12. México ante la Problemática de la Responsabili- dad Estatal	92
13. La Legislación Mexicana	95
14. Nuestra Propuesta	100

CONCLUSIONES.	102
BIBLIOGRAFIA.	109

A D V E R T E N C I A S.

La elaboración de esta tesis profesional ha representado para mí el logro de mi objetivo estudiantil. Al mismo tiempo, un motivo de reflexión en torno a mi estancia en las aulas universitarias y, sobre todo, en mi próxima vida profesional.

La presente investigación adolece, sin duda alguna, de faltas e imprecisiones que seguramente son resultado de la complejidad del tema, en cuyo caso, asumo la total responsabilidad.

En mi espíritu campean dos sentimientos contradictorios: uno es la satisfacción de la meta obtenida, que dedico a mis padres, y el otro la insatisfacción por un trabajo que hace planteamientos generales -no podría ser de otra manera dada su naturaleza- pues mi entusiasmo me indicaba que habría de ahondarlo, pero que la razón me señalaba que ello implicaría rebazar las características de mi investigación.

Las pocas fuentes para su estudio han propiciado, seguramente, que tanto investigadores profesionales cuanto recipiendarios de Derecho no hayan abordado este tema. Probablemente mi trabajo despierte algunas inquietudes entre los investigadores y sus tentantes próximos. Si ello se logra, sentiré que mi insatisfacción se habrá desvanecido.

No quiero terminar estas líneas sin manifestar mi gratitud a mi Universidad y a mis maestros, así como a la Universidad Nacional, Alma Mater de las universidades incorporadas. Lo propio manifiesto al Doctor ANDRES SERRA ROJAS, quien guió mis inquietudes y dirigió los rasgos fundamentales de este trabajo; asimismo, agradezco las atinadas observaciones y orientación al Licenciado RENE RAMON ROSALES HERNANDEZ, revisor de esta investigación.

(VI)

A mis padres, mi mayor gratitud y mi porenne amor de hijo.

México Distrito Federal, a 9 de febrero de 1988.

ENRIQUE SALGADO SEGURA.

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

La Actividad del Estado comprende un conjunto de actos jurídicos y materiales, operaciones, tareas, cometidos o facultades para actuar, que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, que le corresponden como persona jurídica de derecho público, que realiza por medio de sus órganos y que tienden a la consecución de sus fines. Pero esta actividad no siempre resulta ser benéfica para los administrados, pues en ocasiones se les causan graves daños. Surgiendo, en consecuencia, la primera pregunta: ¿ Es el Estado responsable de los daños que causa ?

De esta pregunta y de sus posibles respuestas, nos ocuparemos en la presente investigación.

En el Derecho Civil, todo damnificado por un hecho ilícito tiene siempre una acción resarcitoria contra el autor del daño. De igual modo, el administrado o gobernado ¿ Tendrá una acción resarcitoria contra el Estado, si éste le causa daños ?

La Doctrina General de la Responsabilidad del Estado ha sufrido variaciones, tanto por el devenir histórico como -- por los países que han tratado de asumirla y estructurarla.

Así, en un principio y dada la concepción de omnipotencia de los reyes y, posteriormente, del incipiente Estado, se consagró como regla general la Irresponsabilidad Absoluta del Estado.

Posteriormente y dada la pujanza de los principios y postulados del Derecho Privado, especialmente del Derecho Civil, se estableció la posibilidad de responsabilizar al Estado, pero ello, sólo para el caso de que los daños se ocasionaran

como consecuencia de los Actos de Gestión del Estado. Surgió así; la Doctrina Mixta o Intermedia de Responsabilidad Estatal.

Como consecuencia de la organización y complejidad del moderno Estado; los autores advierte que los principios que se hacían valer para responsabilizar al Estado eran insuficientes y hasta cierto punto inadecuados. Asimismo se ve la necesidad de extender el Principio de Responsabilidad Estatal a campos de actividad que anteriormente se habían considerado como de irresponsabilidad estatal. Ante estas nuevas expectativas, los autores elaboraron nuevas teorías de la Responsabilidad Estatal, que fundaron ya no en principios del Derecho Civil, sino en postulados definidos del Derecho Público, específicamente del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

México no ha adoptado una posición definida en cuanto a la Responsabilidad del Estado, pues conserva para determinados casos una postura de Irresponsabilidad Absoluta, para otros una postura de Responsabilidad Subsidiaria y para otros más, una postura de Responsabilidad Plena. De tal suerte y dada la indebida regulación que ha tenido, podemos afirmar que México se ha rezagado de la Doctrina de Responsabilidad Plena del Estado. Por ello, vemos la necesidad de adoptar una posición clara y definitiva, que tienda a reconocer y estructurar la Responsabilidad Plena del Estado Mexicano.

Por lo que toca al reconocimiento, estimamos que debe hacerse en nuestra Carta Fundamental, pues es ahí donde se reconocen y tutelan los derechos o garantías de los particulares, por esto, proponemos un agregado a la Constitución Política en donde se establezca de manera clara y definitiva la Responsabilidad del Estado Mexicano. Estableciéndose, en consecuencia, el

derecho de los gobernados de obtener la reparación de los daños que el propio Estado les causen.

Por lo que respecta a la estructuración, consideramos la necesaria existencia de leyes que reglamenten el apartado -- constitucional propuesto, para que regulen los casos de proce-- dencia y los procedimientos que los particulares deben seguir _ para obtener las indemnizaciones a que hubiere lugar.

Pero el primer gran paso que debemos dar, y por la -- cual elaboro la presente investigación, es el de reconocer de _ manera definitiva la Responsabilidad del Estado Mexicano. Dado que un verdadero Estado de Derecho no se podrá manifestar plena mente, sino hasta que sus gobernados cuenten con los medios pa-- ra que se les indemnicen los daños que el propio Estado les cau sen.

CAPITULO PRIMERO.

CONCEPTOS GENERALES.

CAPITULO PRIMERO.

CONCEPTOS GENERALES.

SUMARIO: 1. Diferentes Sentidos de la Voz Responsabilidad.- 2. Concepto de Responsabilidad.- 3. Clasificación y Elementos.

1. DIFERENTES SENTIDOS DE LA VOZ RESPONSABILIDAD.-

La palabra Responsabilidad (ingl. responsibility; franc. responsabilité; alem. Verantwortlichkeit; ital. responsabilità) es un tanto equívoca y su empleo da lugar por lo mismo a confusiones que conviene lo mas posible evitar. La noción de Responsabilidad, no es exclusiva del discurso jurídico, sino que también, es usado en el discurso moral y religioso, así, como en el lenguaje ordinario.

Por lo pronto significa, a veces, la mera susceptibilidad o capacidad abstracta de responder, aún no respondiendo ni teniendo que responder de hecho nadie por no haber practicado nada malo que necesite respuesta. Pero a veces, también significa esto último; una respuesta concreta y efectiva, es decir, una obligación en que de hecho alguien se ha constituido, de hacer, dar o cumplir algo por causa de una

mala conducta regularmente propia, aún cuando también pueda ser ajena, la cual haya producido resultados y quien puede mandar e imponer su voluntad a otros, la considera inconveniente e intolerable.

Responsabilidad, de la primera manera, es la capacidad o susceptibilidad de responder cuando el caso llegue, por haber acaecido en la vida una mala acción de parte del sujeto y sin razón suficientemente justificada. De tal guisa, son responsables todos los sujetos normales, todos cuantos tengan, desde luego, aptitud para contraer obligaciones o compromisos.

En Responsabilidad, de la segunda manera, incurren los que habiendo por de pronto originado a alguien con sus actos injustos cualquier daño, ofensa o merma en sus bienes o derechos, observan por fuerza, una forma de conducta que tenga por objeto reintegrar aquellos bienes y reparar o resarcir aquellos daños, pagando así la deuda contraída. Sólo que para ser responsable de ésta última manera, que significa hacer efectiva una Responsabilidad concreta, reparando o remediando los malos resultados de un ilícito proceder, no sólo es menester la Responsabilidad abstracta o capacidad genérica de obligarse, sino que también se necesita otra capacidad o Responsabilidad por parte del sujeto ya obligado, consistente en que la Responsabilidad implique posesión o disponibilidad de los medios indispensables para remediar las necesidades correspondientes.

De todo lo anterior se infiere, que una misma persona puede ser considerada como responsable e irresponsable al mismo tiempo, según el punto de vista desde el cual sea mirada su Responsabilidad. Un hombre normal, por ejemplo, --

responsable por el lado de la Responsabilidad abstracta, es irresponsable de lo que no ha hecho todavía, y no podrá responder de ello hasta que lo haga; y ese mismo hombre normal, condenado como delincuente (sujeto de una conducta ilícita) a pagar la Responsabilidad civil, derivada de su mal proceder y condenado, claro está, por haberlo el Tribunal considerado y declarado responsable (capaz de comprometerse por acciones in justas) es, sin embargo a la vez, irresponsable si resulta insolvente, es decir, incapaz de respuesta (pago) por carecer de medios para ello.

2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.- El concepto de Responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existiendo por tal hecho, un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del Derecho coinciden en señalar que Responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Para determinar el significado de Responsabilidad, es necesario hacer alusión a aquellos usos de la palabra Responsabilidad que están, de alguna manera, presupuestos a la noción jurídica.¹

La voz Responsabilidad proviene de "respondero", -- que significa "inter alia": prometer, merecer, pagar. Así, -- "responsalis" significa: el que responde (fiador). Pero también significa: actividad de los juristas clásicos comprensiva de la emisión de respuestas a las consultas que se les for

1. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo VIII, Rep-2. México 1984. Biblioteca Particular.

mulasen sobre interpretación de un negocio, el alcance de una norma, las obligaciones derivadas de un contrato, etc., y que constituía su actividad preferida. En un sentido más restringido "responsum" (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. También es la respuesta o dictamen emitido por una persona versada en Derecho; en un comienzo, por los miembros del Colegio Sacerdotal, por ser ello prerrogativa de los mismos, designándose anualmente el encargado de evacuarlas y, con posterioridad, las dadas por los juristas profanos sin más autoridad que la de su propio valer, hasta la concesión del llamado "ius respondendi".² "Respondere", se encuentra estrechamente relacionado con "spondere", que significa: prometer solemnemente, obligarse o comprometerse mediante una "sponsio". La "sponsio", es la modalidad primitiva del contrato verbal de "stipilatio", reservado a los ciudadanos romanos, y que consistía en una interrogación del acreedor seguida de una respuesta del deudor, empleando el mismo verbo: "spondesne", "spondere?", "spondeo". En el terreno procesal, da lugar a un tipo de procedimiento que salva los inconvenientes de las acciones de la ley, pues uno de los litigantes prometa por ella, formalmente al otro, una cantidad para el caso de que su pretensión resulte cierta, ejercitándose sobre esta base la "actio sacramento in personam".³ De esta manera, alguien asumía una obligación. La "sponsio", era la forma más antigua de obligarse.

2. GUTIERREZ-ALVIS y ARMARIO FAUSTINO. Diccionario de Derecho Romano. Reus, S.A. Segunda Edición. Madrid, España. Biblioteca Particular.

3. GUTIERREZ-ALVIS y ARMARIO FAUSTINO. Op. Cit.

ROBERTO ATWOOD, en su Diccionario Jurídico define el concepto diciendo: "la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero".⁴

GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES, define el término de la siguiente manera: "Responsabilidad: obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales, por otra, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado".⁵

JUAN PALOMAR DE MIGUEL expone: "Responsabilidad: f. deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otra, a causa de una culpa, delito u otra causa legal. Carga u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado".⁶

JOAQUIN ESCRICHE, define el concepto: "Responsabilidad: la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero. De esta manera, responsable es, el que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo y, el que ha sido por garante o fiador de otro".⁷

4. ATWOOD ROBERTO. Diccionario Jurídico. Biblioteca de El Nacional. 1946. Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 21-IV-1 Sala.

5. CABANELLAS DE TORRES GUILLERMO. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Helista, S. de R.L. Segunda Edición Buenos Aires, Argentina. 1982. Biblioteca Universidad La Salle.

6. PALOMAR DE MIGUEL JUAN. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R.L. México 1981. Biblioteca Particular.

7. ESCRICHE JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Madrid, 1873. Biblioteca Particular.

Consideradas estas definiciones desde un punto de vista jurídico, incurren a juicio de no pocos autores, en el error de confundir obligación con Responsabilidad, cuando realmente se trata de cosas distintas; pues el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La Responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La Responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño al que tiene que pagar por él.⁸

Prevalzca en la Doctrina el criterio de que en la obligación existen dos elementos, que son, por una parte, la deuda considerada como deber, y por otra, la responsabilidad. La primera lleva en sí misma una relación jurídica válida, -- aún cuando pueda no ser exigible coactivamente; mientras que la segunda representa la posibilidad de exigir al deudor el cumplimiento de su obligación. Por eso se ha dicho que la Responsabilidad constituye un elemento agregado al sólo efecto de garantizar el cumplimiento del deber.

3. CLASIFICACION Y ELEMENTOS.- Desprendase de lo expresado, la gran importancia que el concepto Responsabilidad presenta en todas las ramas del Derecho, dado que tiene aplicación tanto en el Derecho Interno como en el Externo. Ma

nifestandoso, por tal motivo, en el Derecho Civil, Penal, Laboral, Administrativo e Internacional.

Así, desde un punto de vista Civil, autores como -- De Cupis y Carnelutti, definen la Responsabilidad de este tipo: como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, así como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.⁹

Atendiendo a nuestro ordenamiento jurídico positivo, específicamente al artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, establece: el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres causa un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se causó por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Entendemos por hecho ilícito, la conducta violatoria del deber jurídico de no causar daño a nadie.

De esta manera, la Responsabilidad puede ser contractual, si se origina en el incumplimiento de un contrato válido, o como sanción establecida en una cláusula penal dentro del propio contrato y precisamente para el caso de incumplimiento o de mora en el cumplimiento; o extracontractual, cuando se derive del hecho de haberse producido un daño, ajeno a todo vínculo contractual, por culpa o dolo, que no configuren una infracción penalmente sancionable.

En ambos casos, la conducta es igualmente ilícita y si con ella se ha causado algún daño, el responsable está obligado a repararlo, y a indemnizar de los perjuicios a quienes los sufrieron.

Si la obligación nacida del contrato no llega a cum
plirse, porque no puede o porque no quiere el deudor, surge
la cuestión de la Responsabilidad contractual. Su fundamento
es la culpabilidad y, como prius de ésta, la imputabilidad. Sin
imputabilidad no puede haber culpabilidad y, por tanto, tampoco
puede haber Responsabilidad. El término Imputabilidad, es una
expresión jurídica que denota aquella propiedad o condición del
hombre, en virtud de la cual puede serle atribuido el acto que
realiza como a su causa formal, eficiente y libre. Por consiguiente,
si la imputabilidad falta, sobreviene la irresponsabilidad (Puig).¹⁰
La imputabilidad significa la atribución de una acción a un agente
como su causa. Platón hizo referencia a la noción de imputabilidad
cuando, se refiere a la elección que hacen las almas de su propio
destino, diciendo: cada uno es la causa de su propia elección, de
ello no debe imputarse a la divinidad (Rep., X, 617 e; cf. Timeo 42 d).
Wolff, definió la imputación como: el juicio mediante el cual el
agente es declarado causa libre de las consecuencias de su acción,
esto es, del bien o del mal que de ella resultan, ya sea para él
mismo o para los otros, (Philosophia Practica, I, 527). Y esta
definición fue simplemente repetida por Kant: la imputación
(imputatio) en el significado moral, es el juicio por medio del
cual alguien es considerado como autor (causa libre) de una acción
que está sometida a la ley, y que se de-

10. DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO. Tomo II, G-2. Editorial Labor S.A. Madrid, España. 1954. Reimpresión. Biblioteca Universidad La Salle.

nomina hecho. (Met. der Sitten, I, Intr., IV).¹¹

La Responsabilidad extracontractual se origina en un caso de que se irroguen daños y perjuicios, sin nexo con alguna estipulación contractual.

Responsabilidad desde un punto de vista Civil.

- Contractual.

- Extracontractual.

La Responsabilidad civil, requiero la concurrencia de los siguientes elementos: 1. Sujetos: Activo y Pasivo; 2. Hecho ilícito; 3. Existencia de un Daño, y, 4. Vinculación Causal entre el Hecho y el Daño.

SUJETOS. - El Perjudicado -sujeto Activo de la acción de Responsabilidad- es aquel que a consecuencia de la acción u omisión ya dolosa ya culposa, resulta lesionado en sus intereses jurídicamente protegidos.

- El Responsable -sujeto Pasivo de los efectos jurídicos del daño- es el autor de la acción u omisión que produce el daño. Pero no sólo él, pues junto a la Responsabilidad por actos propios o directos, hay una Responsabilidad por actos ajenos o indirectos. Respecto a las personas morales, lo mismo que las ffsi

11. ABBAGNANO NICOLA. Diccionario de Filosofia. -- Traducción de Alfredo N. Gallotti. Fondo de Cultura Económica. México. Buenos Aires. 1980. Biblioteca Particular.

cas, pueden ser sujetos activos o pasivos de los efectos jurídicos del daño, aunque se discute si la Responsabilidad es, en estos casos, directa o indirecta.

HECHO ILICITO. Significa que el agente ha realizado una conducta dolosa o culposa. - Es decir, que ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia. En la Doctrina Francesa, el daño causado intencionalmente constituye un delito civil y el que se origina por culpa o negligencia se denomina cuasi-delito. La ilicitud de la conducta, es el dato característico de la Responsabilidad civil. El daño causado sin justificación alguna, es decir, violando los principios de orden y justicia en los que se sustenta la convivencia social. El artículo 1830 del Código Civil define el concepto de ilicitud, diciendo: es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Para que proceda la reparación del daño se requiere probar que el demandado ha obrado -

ilícitamente, sin derecho, con dolo o culpa. El daño causado por caso -- fortuito o fuerza mayor, que excluyen la culpa o el dolo, no dan lugar a Responsabilidad, porque no ha podido ser previsto o porque habiendo sido previsto no ha podido ser -- evitado. Tampoco surge la Responsabilidad Civil, si el daño se ha causado en el ejercicio de un derecho (exceptuando el caso de abuso del -- derecho), o se produjo por el hecho de la víctima. No es imputable al -- autor material de él.¹²

DAÑO. Es el elemento objetivo de la Responsabilidad y consiste en el deterioro o menoscabo -- que sufra una persona en su patrimonio. El -- concepto de daño, está relacionado en todas las legislaciones modernas, con el de perjuicio, que es igualmente una pérdida patrimonial. Nuestro Código Civil estatuye en su -- artículo 2108, que daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y en -- el 2109, que perjuicio es la privación de -- cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obliga-

ción. El monoscabo origina un daño emergente en el patrimonio y, un lucro cesante por la privación de cualquier ganancia lícita. Ac---
tualmente el concepto de Daño comprende tam---
bién bienes no valuables en dinero, como da---
ños causados en el honor, reputación o digni---
dad de las personas. Así, nuestro Código Ci---
vil en su artículo 1916 establece que el daño
moral consiste en la afectación que una pers--
na sufre en sus sentimientos, afectos, creen-
cias, decoro, honor, reputación, vida privada,
configuración y aspectos físicos, o bien en
la consideración que de sí misma tienen los
demás. Estableciéndose que para el caso de
que se cause un daño moral, el responsable
tendrá la obligación de repararlo, mediante
una indemnización en dinero, con independen-
cia de que se haya causado un daño material,
tanto en la Responsabilidad Contractual como
en la Extracontractual. Igual obligación de
reparar el daño moral tendrá quien incurra en
Responsabilidad Objetiva.

VINCULACION CAUSAL ENTRE

EL HECHO Y EL DAÑO. Nadie podrá ser declarado res-
ponsable, si sus actos u omi-
siones ya dolosos ya culpóso,
no guardan relación de causa o
efecto con el daño producido.
Implica esto, que el efecto --
(daño) sea consecuencia de la
causa (acto u omisión). Pero

además de esto, se requiere que el acto u omisión que causen el daño sea imputable al agente. Así, el nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable (que es el daño que interesa al Derecho) debe ser entendido en relación con los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de Derecho que produce el daño injusto o "non jure".

Elementos Constitutivos de la Responsabilidad.

- Sujetos
 - Activo.
 - Pasivo.
- Hecho Ilícito.
- Existencia de un Daño.
- Vinculación Causal entre el Hecho y el Daño.

Cuando un sujeto realiza un acto o una omisión que se consideren ilícitos, causando con ello un daño a otro, surge la obligación de reparar el daño ocasionado. La reparación del daño consiste, en este caso, en la obligación de restituir o en la de restablecer la estimación o situación anterior y, cuando ello sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial sufrido, en la indemnización de los daños y en el pago de los gastos y costas del juicio. El artículo 1915 del Código

Civil establece: la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de los daños y perjuicios. Por lo que toca al daño moral, el responsable tiene la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, independientemente de que se haya causado un daño material, tanto en la Responsabilidad contractual como en la extracontractual.

En el Derecho moderno, que empezó a desarrollarse hacia el último tercio del siglo XIX, frente al concepto tradicional de Responsabilidad Subjetiva (daños causados como consecuencia de hechos culposos o realizados con imprudencia) surge la Teoría de la Responsabilidad Objetiva, llamada también Responsabilidad sin Culpa, en virtud de que atiende a todos aquellos casos en que el autor del daño obra lícitamente. Fundándose la Responsabilidad fuera de toda culpa, por el sólo hecho de causar el daño, independientemente de todo elemento subjetivo (dolo o culpa).

La Responsabilidad va evolucionando de lo subjetivo, que implica siempre dolo o culpa; a lo objetivo, que entraña riesgo del titular o dueño de la cosa que ha originado lo que debe repararse.

Evolución de la Responsabilidad Extracontractual.

1º Subjetiva = dolo o culpa

2º Objetiva = riesgo.

Se planteó esta Responsabilidad Objetiva al través de la Teoría del Riesgo Creado, que postularon Salicrú y Josseland, por lo que también se le conoce, a esta forma de

Responsabilidad, con el nombre de Responsabilidad por el --- Riesgo Creado. Manifestandose en la práctica por primera vez en las disposiciones de accidentes de trabajo. Donde el patrón responde por los daños físicos que reciben los trabajadores en la realización de sus labores, o como consecuencia de ellas. Con entera independencia de que haya mediado culpa o negligencia y, aún, cuando se haya producido por imprudencia o culpa no grave de la propia víctima. Esta teoría ha adquirido en su aplicación, y en lo que va del siglo, un creciente desarrollo debido a los avances de la civilización en su aspecto científico. El dueño, poseedor o usuario de máquinas, aparatos o substancias, crea en su provecho y en contra de terceros, un peligro nuevo, por lo que debe responder en caso de que el daño se produzca; y ello asimismo, independientemente de que en la producción haya mediado o no, su culpa o negligencia; pues al igual que en los casos de accidentes de trabajo, la culpabilidad se presume siempre y será el propietario quien, para eximirse de la Responsabilidad, tendrá que probar que el siniestro estuvo ocasionado por la culpa grave de la víctima. Para fundar la Responsabilidad -- se requiere sólo que el daño se cause, por haber creado el autor, un riesgo al través del empleo de aparatos o substancias que son peligrosas en sí mismo, y a pesar de que se haya utilizado con las precauciones necesarias.

En México, la teoría es recogida por el legislador hasta la Constitución de 1917, en donde se responsabiliza a los patrones por los accidentes de sus trabajadores, aún sin existir culpa de su parte (artículo 123, apartado A, fracción XIV).

Caberle a alguien Responsabilidad en algún aconte-

cimiento, es lo mismo reconocer que ha tenido participación causal mas o menos directa, pero siempre alguna en el resultado producido. Así, el principal responsable de un hecho es el sujeto de la conducta a la cual es principalmente debido este, y el que por lo tanto, está obligado a reparar el daño. Existiendo además, los responsables secundarios o accesorios, siendo aquellas otras personas, que habiendo tenido participación causal en la producción de un efecto dado, esa participación no ha sido sin embargo, absolutamente necesaria para la obtención de éste, o no ha tenido igual importancia -- que la de otros participantes o responsables.

La determinación de la causa o causalidad productora de los hechos considerados como daños, al objeto de señalar la Responsabilidad diversa de los agentes causadores, ha sido y sigue siendo, uno de los problemas que mas a inquietado a los estudiosos. Pues habiendo modos distintos de intervenir causalmente, la base de la Responsabilidad y, -- consiguientemente, la Responsabilidad misma, será también -- por fuerza diferente. La reparación del daño causado, habrá de ser proporcionada a la actividad causal. Existiendo por tal motivo, el deber de cargar con la obligación de reparar los daños causados, por actos que parecen ajenos, pero que, sin embargo, guardan de algún modo cierta intervención causal del propio hacer.

De esta manera, los que ejercen la patria potestad y los tutores, tienen la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por los menores que están bajo su poder y que habitan con ellos. En igual Responsabilidad (por culpa in vigilando) incurren los maestros y artesanos, los patrones y dueños de establecimientos mercantiles, por los daños

perjuicios causados por sus operarios, obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones. En el mismo caso se encuentran los dueños de hoteles o casas de huéspedes, por los daños causados por sus sirvientes en el ejercicio de sus funciones o trabajos que les tienen encomendados. Nuestra legislación, consigna estos casos de Responsabilidad en los artículos 1919, 1920, 1921, 1923, 1924 y 1925. De igual modo, el dueño de un animal debe responder del daño que éste cause, si el daño se produjo por falta de cuidado o de vigilancia del propietario, estableciéndose esto en los artículos 1929 y 1930, siempre y cuando no se haya producido por imprudencia de la víctima, por provocación de un tercero, o por caso fortuito, o fuerza mayor.

El propietario de un edificio, es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o de parte de él, si sobreviene por falta de reparación o por vicios de construcción, artículo 1931 del Código Civil. El propietario es responsable de los daños causados por la explosión de máquinas o por la inflamación de sustancias explosivas; emisión de humos o sustancias nocivas; caída de árboles; emanaciones cloacales o de materias infectantes; por depósitos de aguas que causen humedades; por el peso o movimiento de máquinas que causen daños, consignándose todas estas causas de Responsabilidad en el artículo 1932 del Código Civil para el Distrito Federal.

El artículo 1913 del Código Civil, consigna la obligación de reparar el daño causado por el uso de instrumentos, aparatos, mecanismos o sustancias peligrosas, aunque no obre ilícitamente (Responsabilidad Objetiva o por Riesgo Creado). La Responsabilidad en este caso, no requiere que la

causa del daño sea imputable con base en la culpa o dolo de quien resulta responsable del daño producido por una cosa peligrosa.¹³

Por lo que corresponde a las personas morales, responden directamente por los daños que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones, así lo establece el artículo 1918 del Código Civil. Esta Responsabilidad es consecuencia de que el representante obra en nombre y por cuenta de la persona jurídica por quien actúa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del mismo ordenamiento. El artículo 1928, establece: "es Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les estén 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."

De todo lo anterior podemos concluir, que el concepto Responsabilidad implica la obligación de satisfacer, -- por quien la deba o por otra persona, cualquier pérdida, daño, perjuicio o lesión que se hubiera causado a una persona, física o moral, porque así lo determina la ley, las estipulaciones del contrato o se deduzca de los hechos acaecidos, -- aunque en la realización de los mismos no haya intervenido culpa ni negligencia del obligado a reparar el daño.

13. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit.

CONCEPTOS
GENERALES.

1. Sentidos de la Voz. {
- Común.
- Moral y Religioso.
- Jurídico.

2. Concepto: El concepto de Responsabilidad implica la obligación de satisfacer, por quien la debe o por otra persona, cualquier pérdida, daño, perjuicio o lesión que se hubiere causado a una persona, física o moral, porque así lo determina la ley, las estipulaciones del contrato o se deduzca de los hechos acaecidos, aunque en la realización de los mismos no haya intervenido culpa ni negligencia del obligado a reparar el daño.

3. Clasificación:

Responsabilidad. {
- Civil.
- Penal.
- Laboral.
- Administrativa.

Responsabilidad. {
- Contractual.
- Extracontractual.

Elementos. {
- Sujetos. {
- Activo.
- Pasivo.
- Hecho Ilícito.
- Existencia de un Daño.
- Nexo Causal entre el Hecho y el Daño.

Responsabilidad. {
- Subjetiva.
- Objetiva.

CAPITULO SEGUNDO.

**DOCTRINA GENERAL DE LA
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.**

CAPITULO SEGUNDO.

DOCTRINA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

SUMARIO: 4. Ubicación del Tema.- 5. Doctrinas Sobre la Responsabilidad Estatal: 1a. Doctrina Clásica; 2a. Doctrina de la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión; 3a. Doctrina de la Responsabilidad Plena del Estado; - Sistema Civilista: Teorías; y, - Sistema Administrativo: Teorías.

4. UBICACION DEL TEMA.- El Estado, lleva al cabo su actividad mediante un conjunto de actos jurídicos y materiales, operaciones y tareas, que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que al Estado puede o debe hacer. El concepto de función, se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones, constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.¹⁴

14. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Pag. 26. Editorial Porrúa S.A. Vigésimosegunda edición. México 1982.

En el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus actividades, el Estado puede originar daños de diversa naturaleza a los administrados, considerados éstos, Individual o colectivamente. Surgiendo por tal hecho, el problema de la RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. A este respecto, nos debemos preguntar: ¿ Es el Estado Responsable de los daños de ocasión ?

En el Derecho Privado, todo damnificado por un hecho ilícito tiene siempre una acción judicial contra el autor del daño, presentandose tres tipos generales de Responsabilidad: a. Responsabilidad por Hecho Personal; b. Responsabilidad por Hecho de Otro, y c. Responsabilidad por Hecho de las Cosas.

Pero este principio no se reconoce, por lo menos, con la misma extensión en el Derecho Público. Por lo que los juristas, han elaborado diferentes doctrinas para poder sustentar la Responsabilidad del Estado.

5. DOCTRINAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.- --
Las doctrinas existentes a este respecto y que denominaremos, para los efectos de este estudio, Doctrinas Antiguas, son:

1a. Doctrina Clásica: que sostiene, que el Estado es irresponsable de los daños que ocasiona.

2a. Doctrina Mixta: que considera, que el Estado es responsable de los daños que ocasiona, por la realización de determinados actos.

Pero se han elaborado Doctrinas Nuevas de la Responsabilidad del Estado, y que denominaremos Doctrinas Modernas;

sustentadas en distintas fundamentaciones, así:

3a. Doctrinas de la Responsabilidad Plena del Estado: descomponiéndose, según la disciplina jurídica que trata de resolverla, en:

- + Sistema Civilista, y
- + Sistema Administrativista.

1a. DOCTRINA CLASICA.- En esta doctrina, prevalece el Principio de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado.

Antaño, el Rey tenía facultades ilimitadas para obrar frente a las personas y las cosas, ya en beneficio de la corona ya en interés de la comunidad. En el ejercicio de este poder ilimitado de los monarcas, era muy frecuente que se ocasionaran daños a los súbditos, tanto en su persona como en sus bienes. Pero el Rey no indemnizaba los daños causados por su actuar, en razón de ser él "el Soberano", no reconociendo por tal hecho, persona o asamblea igual o superior a él. Además se creía que el Rey era descendiente de los dioses. Así, en Esparta y Atenas, el Soberano disponía libremente de todo lo que le rodeaba y si con ello ocasionaba algún daño, no era considerado como responsable, pues se le estimaba como una emanación directa de la divinidad, y sus actos como casus o vis divina. A tal grado llegaron los postulados de esta doctrina, que los ingleses llegaron a acuñar la oración: "The King can do not wrong", y los franceses a decir: "Le Roi ne peut mal faire".¹⁵

Al ir evolucionando y conformándose el Estado, y, consecuentemente, al ir estructurándose la Teoría del Esta-

15. SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. -- Tomo II. Pág. 680. Editorial Porrúa S.A. México 1982. Biblioteca Particular.

do, el monarca se consubstancializa con el Estado mismo, llegando al extremo de decir, como lo hizo Luis XIV, Rey de Francia: "El Estado soy yo". Por esta identificación del Rey y del Estado, pasan a éste los atributos que caracterizaron el actuar de aquel. De tal guisa, la forma despótica de gobierno, la confusión de la Soberanía con el poder y la administración, condujeron al Principio de Irresponsabilidad del Estado. Toda vez que el Estado, al obrar como poder público, ejerce facultades derivadas de la Soberanía, no pudiendo, en consecuencia, hacerselo responsable de los daños y perjuicios ocasionados a los particulares. Esta doctrina, fue sostenida principalmente por MANTELLINI, SAREDO y SCOLARI. Quienes argumenta de igual modo, que los funcionarios públicos deber ser igualmente considerados como irresponsables, porque ante la posibilidad de comprometer su propia responsabilidad, mediante el ejercicio de una acción de responsabilidad en su contra, pocos serían los ciudadanos que asumirían cargos o funciones públicas.

La Doctrina de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado, se sostuvo íntegramente hasta principios del siglo XIX, cediendo tan sólo en lo tocante a la responsabilidad de los funcionarios públicos. A quienes se les consideraba como responsables de los daños ocasionados por los actos ejecutados en transgresión de la ley. Pero permaneció inmodificable el principio de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado, -- principio este, que se basó en los siguientes tres postulados:

a.- El de la Soberanía del Estado que, por anttesis irreductible, prohíbe o niega su igualdad con el individuo súbdito en cualquiera relación. La Responsabilidad del Soberano hacia el súbdito es imposible por la contradicción

absoluta entre los dos términos de la ecuación de la Responsabilidad.¹⁶ El Estado Soberano no podía ser demandado con la finalidad de que se declarase responsable, pues las nociones -Soberanía y Responsabilidad- se excluyen; entendiendo la Responsabilidad, como la situación derivada de la infracción de un deber; y la Soberanía, como un poder independiente y superior. No pudiendo ser de otra manera, pues el Soberano, carecía de deber jurídico propiamente dicho, y porque declararlo responsable, equivalía a despojarle del atributo mismo de la Soberanía.

b.- Representado el Estado Soberano por el derecho organizado, no pudo aparecer como violador de ese mismo derecho. El que crea el derecho (en este caso el Estado), no debe ser responsable de la violación del mismo. Además de que si los actos estatales son conforme a la ley, no hay violación del derecho, la cual constituye la base de la Responsabilidad.

c.- Los hechos que en contravención de lo dispuesto por la ley realicen los funcionarios, jamás pueden ser -- considerados como hechos del Estado, sino que deben ser atribuidos personalmente a los funcionarios, en cuanto es posible como si hubieran obrado, no en representación de la entidad pública, sino "nomine proprio" (FREZZINI).¹⁷ Considerando que al ser el funcionario, agente o empleado público, el que faltó al deber o mandato de la ley, es éste, el

16. BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. J. Lajuane y Cía. Libreros y Editores. Barcelona, España. 1958. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-1-29 Sala.

17. BIELSA RAFAEL. Op. Cit. Pág. 523.

que debe responder, de los daños ocasionados.

En esta doctrina, el damnificado no tiene recurso jurídico alguno que pueda ejercitar contra el Estado para que éste le indemnice los daños sufridos. Apareciendo así aniquilados, por el Estado mismo, la integridad y el goce de los derechos de sus súditos, en aras de la idea absoluta y extraña del poder, primeramente del Príncipe y después del Estado.¹⁸

La Doctrina de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado, mantuvo una situación de inseguridad e iniquidad en todas las relaciones del Estado Soberano con sus súbditos o ciudadanos.

Dado el concepto de Soberanía, se argumentó en esta doctrina, que el Estado no podía ser demandado ante los tribunales, y en consecuencia, no se le podía declarar responsable de sus actos. Pues, se suponía que el Estado perdía autoridad si alguien lo declaraba responsable y obligado a reparar los daños causados por su actividad.

Fundamentos sin base, ya que la Soberanía no se negaba por el reconocimiento, respeto y goce efectivo de los derechos de los gobernados.

La Doctrina de la Irresponsabilidad Absoluta, fue aplicada hasta sus últimos extremos, pero sus consecuencias fueron atenuadas por la jurisprudencia, que día a día fue mas extensa y precisa, favoreciendo la evolución doctrinal y el cambio legislativo.

La Doctrina Clásica dió a la idea de Soberanía un alcance inadmisibles. Modernamente la Irresponsabilidad del Estado, se ha defendido sosteniendo que el Estado, espacial-

mente la Administración Pública, entidad abstracta, que obra al través de sus funcionarios, agentes o empleados; realiza su actividad dentro del marco de la legalidad, y que consecuentemente, resulta ser irresponsable. Pero si sus funcionarios faltan a lo dispuesto por la ley, por ser ésta un hecho personal, son ellos personalmente los que cometen un hecho ilícito, del que sólo los funcionarios transgresores deben responder. RAFAEL BIELSA ubica este tipo de Irresponsabilidad Estatal, pero de responsabilidad del funcionario en caso de que actúe fuera del marco legal, en la segunda fase o sistema de evolución histórica del Principio de Responsabilidad por Actos de la Administración Pública. Diciendo al respecto: "el concepto de Responsabilidad del Estado, subordinado al concepto de Poder Público, ha experimentado en su desenvolvimiento ciertas transformaciones correlativas a las que han modificado también los conceptos de Estado, de Soberanía y de Poder Público. Esa evolución demuestra también una tendencia hacia la adopción de un principio más jurídico y menos político, que concilie los derechos del individuo con los del todo social, representados por el Estado Jurídico-social, y no sólo Soberrano-policial."¹⁹

El sistema de Responsabilidad del Funcionario Público, se sostuvo en el Sistema Jurídico de Derecho Común (Common Law) de Inglaterra y Estado Unidos de Norte América. Este sistema es consecuencia del concepto individualista de los pueblos anglosajones, que han desincorporado completamente del Estado la persona o individualidad del funcionario. De tal guiso, domina en el Common Law el Principio de que todo

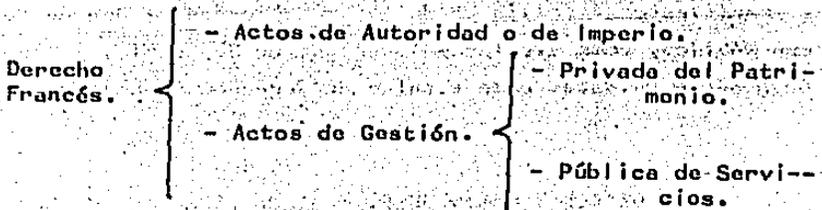
funcionario o empleado público, es responsable directo de sus actos. Ya que, al ser el Estado una entidad abstracta, constituida y organizada para la obtención del bienestar general, con un conjunto de normas ciertas y especiales, sólo puede actuar al través de sus funcionarios, quienes proceden de acuerdo a lo mandado por la ley. En consecuencia, el Estado, al tener como fin el bienestar general, no puede ser responsable, dado que no causa daños, pues no se contempla el daño como uno de los fines del Estado. Y que para el caso de que se llegaran a causar daños a un particular, este sería consecuencia del quebrantamiento de la ley por el actuar del funcionario. Pues son estos, los que realmente actúan, personificándose en ellos, y no en el Estado, la culpa.

Aún cuando existía la Responsabilidad del funcionario transgresor de la ley, permaneció inmodificable el Principio de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado. Surgiendo con ello el problema insoluble, por lo menos en esta etapa, de saber quien es el responsable de los daños que se causan a los particulares, aún cuando el funcionario obre estrictamente apegado a la ley. Ya que si éste, no infringe la ley, y apesar de ello se causa un daño, el funcionario no es responsable, pues el obró conforme a la ley que lo autoriza; y el Estado resulta ser también irresponsable, en razón de los argumentos antes esgrimidos. Por tanto, el particular afectado sufrirá todo el daño que se le hubiere causado, por estar imposibilitado para ejercitar alguna acción de indemnización, ya que el Estado obró al través de su funcionario, y éste, se condujo según el mandato de la ley, resultando en consecuencia, tanto el Estado como su funcionario, agente o empleado público, liberado de la obligación de reparar los daños causados.

2a. DOCTRINA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS DE GESTION.- Esta doctrina es denominada Mixta o Intermedia, dado que establece para determinados actos Responsabilidad, y para otros Irresponsabilidad. Dependiendo, claro está, de la naturaleza del acto que causa el daño.

Debemos hacer notar, que las Personas de Derecho Público y en general el Estado, tienen una personalidad jurídica y, primordialmente, disfrutan del "Ius Imperii". En razón de ello, autores como BERTHELEMY, hacen un distinguo entre el aspecto de la Soberanía por la cual el Estado, y mas concretamente la Administración Pública, obra con actos de imperio o de autoridad; y el aspecto privado del Estado, donde obra como una persona privada, mediante actos de gestión. Resultando en consecuencia, que el Estado puede actuar de dos maneras diferentes. Y si con esto actuar causa daños a los particulares, resulta ser irresponsable de sus actos en el primer caso, pero responsable de sus actos en el segundo.

El Derecho Francés hizo esta clasificación de los actos del Estado, determinando a su vez, que los Actos de Gestión del Estado se subdividían en: + De Gestión Privada del Patrimonio y, + De Gestión Pública de Servicios.



Al respecto, dice JOSE GASCON Y MARIN: "Para los primeros, el criterio era el de Irresponsabilidad; para los de gestión patrimonial, el de la aplicación de los principios del derecho civil, y para los de gestión de servicios públicos, la no aplicación de las normas del derecho privado, y la afirmación de no ser la Responsabilidad, ni general ni abstracta, sino debido a reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio, y la de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados. Estas afirmaciones están contenidas en la resolución del Consejo de Estado Francés, de 1873 en el asunto Blanco, y apreciada por algunos autores, como aplicación del principio de equidad, mediante la atenuación de las injusticias que pueden resultar de la actuación administrativa.²⁰

Esta doctrina, de la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión, fué un gran avance doctrinal, pues modificó, aunque sea un poco, la absurda e injusta posición de la Doctrina de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado. Dando a los particulares afectados por daños causados por el actuar del Estado, la posibilidad de ser indemnizados, dependiendo claro está, de que el daño se cause por los Actos de Gestión del Estado.

Esta doctrina, hechó mano de la Teoría de la Doctrina de la Personalidad del Estado, que determina, que el Estado aparece y se manifiesta al través de dos personalidades: + Una de Derecho Público, como titular del Derecho de Soberanía; y otra + De Derecho Privado, como titular de derechos y obligacio-

20. GASCON Y MARIN JOSE. Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Tomo 1. Segunda Edición Revisada. Imprenta Clásica Española. Madrid. 1921. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-IV-28 Sala.

nes de caracter patrimonial.²¹

3a. DOCTRINA DE LA RESPONSABILIDAD PLENA DEL ESTADO. Esta doctrina es el resultado de la evolución doctrinal de las dos anteriores. Y es consecuencia de la estructuración del moderno Estado de Derecho, que ha dado paso al reconocimiento, respeto y goce efectivo de los derechos de los gobernados.

En esta doctrina, evolucionan y se complementan los conceptos Soberanía y Responsabilidad, dado que aquel determinaba que lo propio de la Soberanía era imponerse a todos sin compensación, y esto, propugnaba por que se reparasen los daños que se causaron a los particulares.

La Responsabilidad del Estado, como en general la de toda persona jurídica, puede ser esencialmente de dos tipos: a. Contractual, y b. Extracontractual. Según que el daño reparable se origine dentro o fuera de una relación contractual. Para los efectos de la presente tesis, sólo me ocuparé de estudiar la Responsabilidad Extracontractual del Estado. Señalando tan sólo de la Responsabilidad Contractual de Estado, que es principio general, doctrinal y legislativo, la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de los contratos legalmente celebrados. Además de que existe en la Doctrina Administrativa, toda una Teoría de los Contratos Administrativos. Haciendo notar, que la Responsabilidad Contractual del Estado, se trate de contratos regidos

21. SERRA ROJAS ANDRES. Ciencia Política. Editorial Porrúa S.A. México, 1981. Pág. 469. Biblioteca Particular.

por el derecho público o por el derecho privado, se impone --
ineludiblemente por razones de moralidad, justicia y equidad,
y actualmente, con motivo de la regulación legislativa. Ade--
más de que todos los contratos se formalizan para ser cumpli--
dos y no para ser desconocidos o violados.²²

La Doctrina de la Responsabilidad Plena del Estado,
ha tenido dos vertientes, dependiendo ellas, de la disciplina
jurídica que trata de resolverla. De tal suerte, los estudio--
sos del derecho han elaborado los sistemas: +Civilista, y +Ad
ministrativista. Correspondiendo al primero, un tipo de Res--
ponsabilidad Subjetiva; y al segundo, un tipo de Responsabili
dad Objetiva.

Responsabilidad Plena
del Estado, Sistemas.

+ Civilista.

+ Administrativista.

A. SISTEMA CIVILISTA.- Dentro de este sistema, se
han elaborado las teorías siguientes: 1.- Teoría de la Repr--
sentación, y 2.- Teoría Organicista.

1.- Teoría de la Representación.- La Teoría de la Representa--
ción fué sostenida por MEUCCI (Istituzioni di diritto --
amministrativo; pág. 375). Esta teoría se basa en la po--
sición del representante, que realiza actos de los cuales
responde el representado; en este caso, el representante

22. MARIENHOFF S. MIGUEL. Tratado de Derecho Admi--
nistrativo. Tomo IV. Tercera Edición Actualizada. Abeledo-Per--
rot. Buenos Aires, Argentina. 1980. Biblioteca Suprema Corte
de Justicia de la Nación. Loc. 15-1-21 Sótano.

es el funcionario, y el representado la Administración. La Responsabilidad en esta teoría, se obtiene en virtud de la "culpa in eligendo et in vigilando", es decir, por la mala elección y vigilancia de la Administración, sobre sus funcionarios. Pero esto es falso, pues la Administración ni elige ni vigila, sino que esos cometidos son realizados por otros funcionarios, y a su vez éstos, son elegidos y vigilados por otros funcionarios, y así sucesivamente. De lo que resultaría, que unos y otros serían responsables, hecho que diluiría la Responsabilidad, pues -- resultaría imposible exigir la reparación del daño a tantos funcionarios, además de que uno repercutiría al otro la Responsabilidad.²³ Asimismo, se presenta el problema de responsabilizar a los funcionarios de elección popular, que según los dictados de esta teoría, resultarían responsables los propios electores, dado que éstos son -- representados por aquellos. Hechos que sería frecuente en los numerosos Estados de Sistema Republicano, REPRESENTATIVO y Democrático. Si aplicamos esta teoría, sería prácticamente imposible responsabilizar a la Administración Pública, pues resulta que los responsables serían casi todos los funcionarios que no supieron elegir y, principalmente, que no supieron vigilar la actuación de los funcionarios inferiores, resultando imposible precisar que funcionarios son los responsables.

23. ALVAREZ-GENDIN SABINO. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch Casa Editora. Barcelona, España. 1958. Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-11-22 Sótano.

Otro de los autores en esta teoría fue CHIRONI, quien le --
dió un matiz diferente en su obra: "La Culpa en el Derecho
Civil Moderno", argumentando que sí existe la Responsabili-
dad del Estado, y de los que él denomina: "encargados o co-
misarios en el ejercicio de sus funciones". Pero para po-
der determinar la Responsabilidad del Estado, debe existir
una ley que no establezca la Responsabilidad personal de --
los funcionarios. Esta teoría somete al Derecho Civil las
relaciones del Estado con sus funcionarios, determinando --
asimismo, que los funcionarios son siempre responsables --
por culpa o negligencia. Por otra parte, se trata de resol-
ver la Responsabilidad Sin Culpa, pero no se logra estruc-
turar y fundamentar, y esto como consecuencia de los toda-
vía estrechos conceptos del Derecho Civil.

2.- Teoría Organicista.- Teoría sostenida por GIERKE en su --
obra: "Genossenschaftstheorie und Resprechung" de 1887, --
quien señala, que las personas jurídicas están constituf--
das por un conjunto de órganos, a tal grado, que si no --
existen éstos, la persona jurídica tampoco existirá. De --
tal manera, que lo que hace el órgano, lo hace toda la per-
sona jurídica a la cual pertenece el órgano actuante. Por
lo tanto, es el Estado Responsable de los actos que reali-
zan sus órganos, pues éstos, pertenecen a aquel.²⁴

La Responsabilidad en este Sistema Civilista, debe --
estar nutrida por el elemento: culpa; ya del funcionario, al --
realizar un acto o hecho dañoso, ya del Estado por culpa in --
eligendo o in vigilando. Resultando, en consecuencia, la Res--

24. ALVAREZ-GENDIN SABINO. Op. Cit. Pág. 519 y 520.

ponsabilidad del Estado por los actos o hechos dañosos que -- realicen sus Representantes o sus Organos, dependiendo, claro está, de la teoría que adoptemos.

Este Sistema de Responsabilidad Estatal, resulta ser imperfecto, o mejor dicho, inadecuado, pues pretende resolver la compleja problemática de la Responsabilidad del Estado al -- través de las teorías, conceptos e instituciones del Derecho -- Privado. Sometiendo al Estado, a sus actos, hechos y relaciones al Derecho Civil. Pero no por ello es totalmente despreciable, pues este sistema representa la ferviente voluntad de establecer --aunque sea civilmente-- la Responsabilidad del Estado. Este sistema constituye un peldaño imprescindible en la -- evolución doctrinal.

B. SISTEMA ADMINISTRATIVISTA. -- Dentro de este sistema, los autores elaboran doctrinas que pretenden desembarazar -- de las teorías, conceptos e instituciones del Derecho Privado, estructurando y fundamentando sus postulados con los principios del Derecho Público.

La aceptación de la Responsabilidad del Estado, cuando éste desarrolla su actividad en el ámbito del Derecho Público, esto es, actuando como ente Soberano y al través de sus actos de imperio o autoridad, --aunque hay autores como GIERKE, -- que niegan la doble personalidad del Estado-- fué de tardía aparición. Pues anteriormente, sólo se admitía la Responsabilidad del Estado, cuando actuaba al través de sus Actos de Gestión, estos es, cuando actúa como cualquier particular.²⁵

En esta etapa de evolución doctrinal, el concepto --

25. Véase Doctrina de la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión. Pág. 31 y ss.

Soberanía se transforma ante las exigencias de completar el cuadro de los Derechos Fundamentales, que están legislativamente reconocidos y que enarbola el moderno Estado de Derecho. Así, el moderno concepto Soberanía, no será más sinónimo de infalibilidad, impunidad, injusticia e irresponsabilidad. Soberanía ahora significa: El ejercicio pleno de los Poderes Superiores por parte del grupo o conglomerado humano -pueblo o nación-, que se Autodetermina y en consecuencia, se AUTO-LIMITA al través de un ordenamiento jurídico-político concreto, que denominamos Constitución.

De esta manera, el concepto Soberanía no podrá ser de nuevo invocado para escudar la comisión de hechos ilícitos, la irrogación de daños y perjuicios o el ejercicio irregular de las funciones y actividades del Estado.

Dentro del Sistema Administrativista de Responsabilidad Estatal, el Estado es considerado como responsable, y en consecuencia, asume la obligación de reparar los daños causados, adoptando para tal efecto, una posición de Responsabilidad Subsidiaria con la responsabilidad del funcionario; una posición de Coexistencia de Responsabilidades, la del Estado con la de su funcionario; y una posición de Responsabilidad Total y Exclusiva. Reservándose o no, en cada caso, el derecho de repetir contra el funcionario directamente causante de los daños que se deban reparar.

A estas posiciones que puede adoptar el Estado, corresponden respectivamente, los tipos de Responsabilidad Indirecta; Responsabilidad Concurrante o Paralela; y de Responsabilidad Directa.

Para efectos didácticos elaboramos el siguiente cuadro:

Posiciones Adoptadas por el Estado.

- Responsabilidad Subsidiaria. (Indirecta).
- Coexistencia de Responsabilidades. (Concurrente o Paralela).
- Total y Exclusiva. (Directa).

1.- RESPONSABILIDAD INDIRECTA.- Este tipo de Responsabilidad Estatal es consecuencia del hecho ineludible de que el Estado -persona moral- sólo puede obrar al través de sus -- funcionarios -personas físicas-, de lo que resulta, que son -- los funcionarios, agentes o empleados públicos, los que realmente actúan por el Estado. Pero esta actuación no es siempre la correcta o debida, estableciéndose en esa virtud, la Responsabilidad Indirecta del Estado. Pero que sólo surge en caso -- especialmente determinados. Estamos frente a la hipótesis de -- los daños causados por la impericia, negligencia o dolo de los funcionarios públicos.

El Doctor ANDRES SERRA ROJAS, considera que la Responsabilidad Indirecta del Estado se inspiró originariamente -- en los principios del Derecho Privado, específicamente en lo -- atinente a la Responsabilidad por Culpa de Terceros. Constituyéndose, por ello, un tipo de Responsabilidad Subsidiaria. Para que el Estado resulte responsable -indirecto- de los daños causados a los administrados o gobernados, se utilizan los --- conceptos de: culpa in eligendo, in vigilando o in omitiendo; así, en el primer caso, la Administración es responsable en -- virtud de que es ella la que elige a sus funcionarios, respondiendo de estos aquella; en el segundo caso, la Responsabili-- dad opera en razón de que la Administración, mediante su organización jerárquica, tiene el deber de vigilar de manera contf nua, la actividad de su personal subordinado, por lo que cuan-

do los funcionarios o empleados realizan un acto lesivo para los particulares, sus superiores y en general la Administración Pública, son también responsables, pues esta, no vigiló debidamente a sus funcionarios o empleados públicos; por último, la responsabilidad surge por la omisión de todas aquellas atenciones y cuidados que requieren el desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos.

Por otra parte, si la Administración utilizo ventajosamente la voluntad e inteligencia de sus funcionarios o empleados, que al través de ellos actúa, justo es que tome a su cargo las consecuencias del actuar de sus funcionarios, pues no cabe unir dos personalidades para lo ventajoso, y separarlas para lo oneroso.²⁶ MEUCCI, con base en la relación institoria, afirma que si el derecho se lesiona por la persona que obra para cumplir el interés de la entidad, es esta, la que debe responder por aquel.²⁷

Para fundar debidamente la Responsabilidad Indirecta del Estado, los autores elaboraron diversas teorías, entre ellas tenemos:

a.- Teoría de la Responsabilidad Objetiva.- También conocida como Teoría por el Riesgo Objetivamente Considerado. En esta teoría, no existe el elemento culpa, elemento característico en la Responsabilidad Subjetiva. Opera aquí el principio de que quien ejerce una facultad o preste un servicio, sea público o privado, debe reparar los daños que se causaren en su realización, ello con base en que se creó un riesgo por el desempeño de su actividad. Aún

26. GASCON y MARIN JOSE. Op. Cit. Pág. 467.

27. MEUCCI, citado por GASCON y MARIN JOSE. Op. Cit. Pág. 467.

cuando subjetivamente no pueda descubrirse la existencia de culpa o imprevisión.

b.- Teoría del Riesgo Profesional.- Esta teoría fue sostenida principalmente por ORBAN, quien argumenta que cada vez -- que un funcionario o empleado público obra como tal, actuando en interés y en vista del servicio de autoridad o de gestión que le está confiado, su individualidad jurídica se halla fuera de toda causa que origine Responsabilidad, y en consecuencia, su patrimonio personal no se encuentra afectado; pues toda falta de empleo o función son riesgos profesionales, riesgos que se originan precisamente por el desempeño de la labor encomendada.

El Doctor ANDRES SERRA ROJAS estima, que la Teoría del Riesgo Profesional es una explicación mas amplia de la Teoría de los Riesgos de Trabajo del Derecho Laboral, -- donde el patrón es responsable de los riesgos del trabajo. Así, si transplantamos estas ideas al Derecho Administrativo, el Estado resulta estar obligado a cubrir -- los riesgos que implican tanto el funcionamiento de los servicios públicos, como el ejercicio de las demás funciones del Estado. Explica además el Doctor SERRA ROJAS, que esta teoría tiene el problema de delimitar los actos que específicamente fincan la Responsabilidad. Aparte de que GARCIA OVIEDO considera, que esta teoría se basa en una regla primitiva que elimina la idea moral del campo de la Responsabilidad.²⁸

c.- Teoría de la Culpa o Negligencia.- Como ya vimos con ante

lación, la Responsabilidad Indirecta del Estado se pueda fincar en razón de su culpa in eligendo, in vigilando o in omittendo, dado que no supo elegir correctamente a sus funcionarios, no guardó la debida vigilancia sobre ellos, u omitió las atenciones y cuados debidos en el desempeño de la actividad estatal.

d.- Teoría de la Culpa del Servicio Público.- En esta teoría, la Responsabilidad del Estado surge por el funcionamiento irregular o defectuoso de los Servicios Públicos que presta. los cuales está obligado a atender debidamente. En consecuencia, si el servicio se presta deficiente o desorganizado, y ésto origina daños a los particulares, la administración está obligada a reparar los daños y perjuicios causados.²⁹ El Doctor SERRA ROJAS considera, que los Servicios Públicos deben ser manejados eficientemente y no constituir un peligro para la sociedad. Pero además, la prestación del mismo servicio a los usuarios, crea derechos que deben ser respetados por la Administración.³⁰ La obra del Consejo de Estado Francés, ha sido de gran utilidad para poder fincar la Responsabilidad del Estado, así, en la famosa sentencia Blanco se determinó (citada

29. El Servicio Público se puede definir como una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares, mediante concesión. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág.470. Editorial Porrúa S.A. México 1983. Biblioteca Particular.

30. SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 686.

por el Doctor SERRA ROJAS): "Son las personas físicas -- las que cometen las violaciones legales, sin culpa, dolo o dolo, por imprudencia o simplemente por el manejo de -- las cosas que originan perjuicios. Cuando una dependencia del Ejecutivo es responsable, con ello indicamos que son responsables las personas físicas que atienden esos servicios públicos, o que su funcionamiento puede originar, en determinadas condiciones, una responsabilidad pública". Además se hace una clara distinción tanto en la doctrina, jurisprudencia y legislación entre "faute de service o -- faute administratif y faute personnelle". La jurisprudencia francesa, ha elaborado un cuadro de fases del desenvolvimiento de los servicios públicos, determinando en -- cada una de ellas, los hechos susceptibles de constituir Responsabilidad para el Estado.

LEON DUGUIT estima al respecto, que el Estado está obligado a prestar bien los servicios públicos, dado que los particulares contribuyen con impuestos y aportaciones -- con arreglo a su economía -- para que la administración -- pueda organizar debida y adecuadamente los servicios públicos; por lo que tienen derecho a exigir que esos servicios se presten apropiada y convenientemente.

LAUBADERE (citado por el Doctor SERRA ROJAS) señala la multiplicidad de casos por los cuales el Servicio Público puede causar daños, y alude:

- 1.) El Servicio Público ha funcionado mal.
- 2.) El Servicio Público no ha funcionado.
- 3.) El Servicio Público ha funcionado tardíamente.
- 4.) Con base en la distinción jurisprudencial entre ilegalidad y Responsabilidad, dado que no siempre una medida ilegal trae aparejada reparación.

- 5.) La gravedad de las culpas varfa según la naturaleza del servicio.
 - 6.) La jurisprudencia francesa no sólo reconoce la Responsabilidad por Culpa, sino que también, la Responsabilidad por Riesgo. Pero la sujeta a los siguientes casos: a.) Daño anormal debido a obras públicas, causados a particulares con motivo de su ejecución; b.) Daños causados a los colaboradores del servicio público (modalidad de la Teoría del Riesgo); y c.) Riesgos excepcionales y anormales de vecindad, con base en la Teoría de la Cosas Peligrosas.
 - 7.) El daño causado a los particulares debe ser: a.) Efectivo; b.) Evaluable económicamente; y c.) Individualizado.
 - 8.) Señalamiento de la vía a la que debe conirse el particular afectado, ya sea contenciosa-administrativa o simplemente administrativa.
- Aún cuando todo lo anteriormente expuestos se encuentra dentro del Sistema Administrativista de Responsabilidad Estatal, todavfa guarda reminiscencias de los conceptos e instituciones del Derecho Privado, que tratan de obtener carta de naturalización dentro del Derecho Público, sin que pueda lograrse del todo.

2.- RESPONSABILIDAD CONCURRENTE O PARALELA.- Esta es la segunda posición que el Estado puede adoptar para el reconocimiento de su Responsabilidad. Y se caracteriza este tipo de Responsabilidad, porque coexisten, tanto la Responsabilidad del Estado como la del funcionario, agente o empleado público. De tal suerte, ambos se encuentran obligados a reparar los daños causados a los particulares afectados. Constituy

yendo así, una solidaridad, que en este caso podemos clasificar de pasiva. Dado que el particular afectado puede demandar de ambos, o del Estado únicamente, la reparación total del -- daño. El Derecho Francés adoptó este tipo de Responsabilidad Estatal, pero su jurisprudencia propendió hacia un tipo de -- Responsabilidad Exclusiva del Estado, a tal grado, que actual- mente, ya no interesa la responsabilidad personal del funcio- nario, sino que ahora, se exige siempre la Responsabilidad de la Administración. La Constitución Alemana de Weimar del 14 - de agosto de 1919, en su artículo 131 estableció que la Admi- nistración era solidariamente responsable con el funcionario, pero si exigía la reparación total únicamente a la Administra- ción, ésta podía repetir contra el funcionario que hubiere -- obrado con culpa o falta personal.³¹

Este tipo de Responsabilidad Concurrente, brinda -- mas seguridad a los particulares, pues aquí tanto la adminis- tración y el funcionario público, se encuentran obligados a -- reparar los daños causados. Asimismo, facilita la obtención -- de la indemnización debida, pues además de acortar el tiempo para obtener la reparación del daño, nos permite demandar del Estado únicamente o de ambos -Estado y funcionario- la repara- ción a que hubiere lugar.

3.- RESPONSABILIDAD DIRECTA.- Toda la actividad del Estado, debe realizarse irrestrictamente sujeta a la ley. Por lo que si el acto se emite conforme al mandato de la ley, re- sulta ser este legal. Aun cuando el actos sea legal, puede --

31. FORSTHOFF ERNST. Tratado de Derecho Administra- tivo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1958. Bibliote- ca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-IV-22 S6ta no. Pág. 416.

irrogar daños y perjuicios a los particulares. Desprendiéndose de ello, que resulta ser lesivo y desfavorable, para los particulares afectados -por esos actos legales pero perniciosos- soportar íntegramente el menoscabo de su patrimonio, y aún, de su moral y de su seguridad.

Por ello, en el Derecho Administrativo, egregios juristas, han elaborados diversas teorías con variada fundamentación, pero que todas ellas confluyen en la necesidad de responsabilizar al Estado. Entre las teorías más sobresalientes, tenemos:

- a.- La del Principio de Equidad.
 - b.- La del Principio del Daño o Sacrificio Especial.
 - c.- La del Principio de la Lesión.
 - d.- La del Principio del Enriquecimiento Injusto del Estado.
 - e.- La Doctrina del Riesgo Social.³²
- a.- El Principio de Equidad fue propuesto por MAYER y BERTHE--LEMY, quienes sostienen que con arreglo a la idea de equidad -naturalis aequitas- la Responsabilidad del Estado debe surgir. Para ello expone el autor alemán: "Todo sistema de relaciones jurídicas entre el poder público y el individuo se complementa y perfecciona con la regulación de los efectos que se originan -Billigkeitsrecht-. Así, cuando por la actividad estatal se causa un daño pecuniario a un particular, la administración debe regular -idea de equidad- los efectos dañinos, y esto se logra sólo al través de la indemnización". Agrega este autor, que la Responsabilidad Estatal, no se debe fundar en las reglas de Res-

32. SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 684.

ponsabilidad por hechos ilícitos del derecho civil, ya -- que esto, no es esencial para que la Responsabilidad del Estado exista, pero sin embargo aclara: "Tanto la Respon- sabilidad en el derecho civil, como la Responsabilidad _ Estatal en el derecho administrativo, se encuentran nu- tridas en la idea de equidad. Pues no hay razón para que no tenga la misma importancia y trascendencia en el dere- cho administrativo, como la ha tenido en el derecho ci- - vil".

MAYER resume los requisitos indispensables que deben con- currir, para que la Responsabilidad de la Administración se pueda configurar, y considera:

- 1.- Que el daño sea causado por la Administración.
- 2.- Que el daño sea especial, no ordinarios, y
- 3.- Que éste sea injusto, no merecido por el damnificado.

BERTHELEMY admite que por "equidad pura", la Responsabili- dad del Estado debe existir, y que los perjuicios ocasio- nados por la ejecución de los servicios públicos, deben _ ser reparados.

La Responsabilidad Estatal desde un punto de vista Admi- nistrativo, y con base en el principio de equidad, fué -- expuesta también por: SARWEY, PFEIFFER, BAHR, DERNBUNG y GIERKE.

- b.- El Principio del Daño o Sacrificio Especial, fue expuesto primeramente por LEON DUGUIT, y después por GASTON JEZE y TESSIER. Estos autores, toman como fundamento el princi- pio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas pú- blicas, y para ello explican: "El Estado debe responsabi- lizarse de los actos y hechos de sus funcionarios u órga- nos, pues con esto, no se hace mas que repartir los daños que la ejecución de los servicios públicos originan, del mismo modo que reparte los beneficios de estos servicios

entre todos los miembros de la colectividad beneficiaria. TESSIER (La Responsabilité de la Puissance Public, 1906) expone por su parte: "El Estado debe indemnizar los daños que su actividad ocasione, pero debe estar sujeta a determinados requisitos, así, se delimita la regla general y la excepción: 1.- Los ciudadanos no deben sufrir unos mas que los otros por las cargas impuestas en interés de todos, de donde resulta, que los daños extraordinarios o accidentales que el poder público cause a los particulares, debe ser indemnizados por la caja común; sin embargo, 2.- La vida en común exige que cada cual soporte sin indemnización los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador determine la reparación.³³

Por lo tanto, cuando la administración cause un daño a un particular y éste no lo ha provocado, no es justo que el propio particular lo soporte íntegramente, pues así como la colectividad recibe los beneficios, así debe repartir los daños que se causan. Por ello es que el Estado debe indemnizar el daño a los afectados, pues si no fuera así, estos serían los únicos que soportarían las cargas públicas.

c.- El Principio de Lesión, fue sostenido por GARCIA DE ENTERRIA en los siguientes términos: "El concepto técnico de daño o lesión, a efecto de la Responsabilidad Civil, requiere pues, un perjuicio patrimonial evaluable, ausencia

33. ALVAREZ-GENDIN SABINO. Op. Cit. Pág. 519 y 520.

de causas de justificación (civiles) no en su comisión, sino en su producción, respecto al titular del patrimonio contemplado y, finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona".³⁴ Aquí, lo único que hace GARCIA DE ENTERRIA, es tomar los elementos de la Responsabilidad Civil, y transpalantarlos al campo del Derecho Administrativo. Pues con base en los elementos: lesión, perjuicio patrimonial, ausencia de causas de justificación e imputación, trata de justificar la existencia y procedencia de la Responsabilidad Estatal. Pero agrega al respecto, que en su país la Responsabilidad reposa en el concepto: lesión. Que es diferente del de perjuicio, que es de carácter económico material, en tanto que el de lesión es un concepto jurídico. Explica estas ideas diciendo: "Observese que no decimos perjuicio causado antijurídicamente (criterio subjetivo), sino perjuicio antijurídico en sí mismo (criterio objetivo), perjuicio que el titular del patrimonio considerado no tiene el deber jurídico de soportarlo aunque el agente que lo ocasiona obra él mismo con toda licitud. La nota de antijuridicidad se desplaza desde la conducta subjetiva del agente, donde lo situaba la doctrina tradicional, al dato objetivo del patrimonio dañado".³⁵

34. GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO. Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzada. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1956. Citado por el Doctor SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Biblioteca Particular.

35. GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO. Op. Cit. pág. 175 y ss. Citado por FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Pág. 421 Editorial Porrúa S.A. 1982. Vigésimasegunda Edición. México. Biblioteca Particular.

d.- El Principio del Enriquecimiento Injusto, Indebido o Sin Causa del Estado. Con este principio se trata de fundamentar la Responsabilidad del Estado, y para ello se argumenta: Si el patrimonio administrativo obtiene un beneficio o incremento, ya de una manera activa (crecimiento) ya porque suprime alguna dificultad, y redundan ambos en un beneficio para la administración, ésta debe reparar -- los daños causados a los particulares. Dado que nadie debe enriquecerse a costa de los demás, y en este caso, si la administración se ve enriquecida por su actividad, pero ésta causó daños a los particulares, la administración debe reparar los daños originados, pues ella se enriqueció a costa de los particulares afectados.

e.- La Doctrina del Riesgo Social fue expuesta también por -- LEON DUGUIT, quien considera que la Responsabilidad Estatal se basa en la idea de un seguro social, a cargo del -- erario común, establecido en beneficio de todos los que sufren daños, resultantes del funcionamiento de los servicios públicos. Así, si la realización de esos servicios, -- que se ejercen en beneficio de toda la colectividad, se -- causan daños especiales a los particulares, éstos no deben soportar las cargas que implican esos servicios públicos más que los otros, por ello, el Estado debe reparar -- los daños ocasionados. Por lo que el Estado debe ser considerado, en este caso, como el asegurador de los riesgos sociales, esto es, de los riesgos provenientes de la actividad social.

LAUBADERE (Traité élémentaire de Droit Administratif, --- 1953, pág. 492) funda la Doctrina del Riesgo Social en -- la ideas de: "Riqueza Colectiva" y de la "Igualdad de los

individuos ante las Cargas Públicas".³⁶

Esta doctrina es el resultado de la cada vez creciente -- actividad estatal, dado que día a día, son mas grandes y complejas las exigencias de la sociedad.

La idea de la Responsabilidad del Estado, que los juristas han plasmado en sus doctrinas, han seguido una evolución progresiva, así: en el comienzo rigió la Doctrina de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado y de sus Funcionarios Públicos (agentes o empleados); mas tarde se aceptó la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, no así la del Estado; luego la de ambos, Estado y Funcionarios Públicos, y finalmente, la Responsabilidad Directa y Exclusiva del Estado.

Ya antaño LEON DUGUIT dijo: " lo atinente a la Responsabilidad del Estado recién últimamente penetró en la conciencia jurídica del hombre civilizado; que en muchas legislaciones positivas, aún avanzadas, sus aplicaciones son todavía extremadamente limitadas."³⁷

36. ALVAREZ-GENDIN SABINO. Op. Cit. Pág. 521.

37. LEON DUGUIT. Traité de Droit Constitutionnel. - Tomo III. Pág. 459. París, 1930. Citado por MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 691..

DOCTRINA GENERAL DE
LA RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO.

1a. Doctrina Clásica.

2a. Doctrina Mixta o Intemedia.

3a. Doctrina de la Responsabi-
lidad Plena del Estado.

A. Sistema Civilista

B. Sistema Administrativista.

A. Sistema Civilista.

1. Teoría de la Representación.

2. Teoría Organicista.

B. Sistema Administrativista.

1. Responsabilidad Indirecta.

2. Responsabilidad Concurrente
o Paralela.

3. Responsabilidad Directa.

1. Responsabilidad Indirecta

a. T. de la Responsabilidad Obje-
tiva.

b. T. del Riesgo Profesional.

c. T. de la Culpa o Negligencia.

d. T. de la Culpa del Servicio --
Público.

2. Responsabilidad Concurrente o Paralela.

a. Principio de Equidad.

b. Principio del Daño o Sacrificio
Especial.

3. Responsabilidad Directa.

c. Principio de la Lesión.

d. Principio del Enriquecimiento In-
justo del Estado.

e. Doctrina del Riesgo Social.

CAPITULO TERCERO.

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS,
LEGISLATIVOS Y JURISDICCIONALES.**

CAPITULO TERCERO.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS, LEGISLATIVOS Y JURISDICCIONALES.

SUMARIO: 6. La Actividad del Estado.-
7. Fundamento de la Responsabilidad
Estatal.- 8. Supuestos Generales.- 9.
Responsabilidad del Estado por sus Ac
tos y Hechos Administrativos.- 10. --
Responsabilidad del Estado por sus Ac
tos Legislativos.- y 11. Responsabili
dad del Estado por sus Actos Jurisdic
cionales.

6. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.- No pretendemos estu--
diar in extenso -al menos en la presente investigación- los
conceptos: Actividad, Atribuciones y Funciones del Estado; --
pues ello nos alejaría del tema central y de los fines de --
esta tesis. Así que sólo esbozaré de esos conceptos sus gene
ralidades.

La Actividad del Estado comprende un conjunto de _
actos jurídicos y materiales, operaciones, tareas o facultades
para actuar, que realiza en virtud de las atribuciones _
que la legislación positiva le otorga, que le corresponden _

CAPITULO TERCERO.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS, LEGISLATIVOS Y JURISDICCIONALES.

SUMARIO: 6. La Actividad del Estado.-
7. Fundamento de la Responsabilidad
Estatal.- 8. Supuestos Generales.- 9.
Responsabilidad del Estado por sus Ac-
tos y Hechos Administrativos.- 10. --
Responsabilidad del Estado por sus Ac-
tos Legislativos.- y 11. Responsabili-
dad del Estado por sus Actos Jurisdic-
cionales.

6. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.-- No pretendemos estu-
diar in extenso -al menos en la presente investigación- los
conceptos: Actividad, Atribuciones y Funciones del Estado; --
pues ello nos alejaría del tema central y de los fines de --
esta tesis. Así que sólo esbozaré de esos conceptos sus gene-
ralidades.

La Actividad del Estado comprende un conjunto de --
actos jurídicos y materiales, operaciones, tareas o faculta-
des para actuar, que realiza en virtud de las atribuciones --
que la legislación positiva le otorga, que le corresponden --

como persona jurídica de derecho público, y que realiza por medio de sus órganos.³⁸ El concepto de atribuciones comprende el contenido de la Actividad del Estado; es lo que el Estado puede o deba hacer. El concepto de Función se refiere a la forma de Actividad del Estado. Las Funciones constituyen la forma de ejercicio de las Atribuciones.³⁹ Por su parte --- BONNARD nos dice que las Atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza; pues ellas constituyen los objetos de su Actividad; y las Funciones son los medios que permiten al Estado cumplir sus Atribuciones.

Así entendidos los conceptos antes esgrimidos, tanto la doctrina como la legislación han reconocido tres Actividades esenciales o fundamentales del Estado: + Función Administrativa; + Función Legislativa; y + Función Jurisdiccional.

Actividades esenciales del Estado.	}	+ Función Administrativa.
	}	+ Función Legislativa.
	}	+ Función Jurisdiccional.

+ Función Administrativa.- La Función Administrati-

38. El Doctor SERRA ROJAS agrega: Las Actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley; las Actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las Actividades técnicas son -- las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos. Pág. 19.

39. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Pág. 26. Editorial Porrúa S.A. México 1982. Biblioteca Particular.

va es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, que realiza bajo el orden jurídico y que limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. BERTHELEMY considera la Función Administrativa como la Actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.⁴⁰

+ Función Legislativa. La Función Legislativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Legislativo tendiente a la creación del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos, y la organización social y política del Estado. Es la actividad creadora de la ley.⁴¹

+ Función Jurisdiccional.- La Función Jurisdiccional es la actividad que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, -- contencioso o no y cuya resolución tiene la fuerza de cosa juzgada. Esta actividad está subordinada al orden jurídico y es atributiva, constitutiva o productora del derecho en los

40. Citado por FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 54.

41. Entendemos por ley el acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Es el Acto-Regla como lo denomina LEON DUGUIT.

conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho, adoptando la solución adecuada. Es la actividad que soluciona los conflictos de intereses.⁴²

Estas actividades esenciales del Estado, se encuentran encomendadas a los Poderes u Organos del Estado. Entendiéndose por Organo del Estado, el instrumento o medio a través del cual el Estado se coloca en condición de querer, de actuar y de relacionarse con otros sujetos de derecho. DANIEL MORENO se refiere a ellos diciendo: "Expresión que se usa en términos de Derecho Administrativo o de Política, para señalar a la persona o conjunto de personas encargadas de desempeñar una función concreta dentro del aparato gubernamental. Así se conoce como Organos Públicos: el Presidente de la República o Jefe de Estado, el Parlamento y los Tribunales de Justicia. Cada Organo tiene su propia esfera de acción, con obligaciones y atribuciones".⁴³

Poderes -estos- que se denominan según la función encomendada: + Ejecutivo; + Legislativo; y + Jurisdiccional.

La Actividad esencial del Estado se realiza por medio de sus Funciones, Funciones que se refieren a la forma de la Actividad del Estado, que se ejerce por medio de sus Organos y que se materializa o concretiza en Actos. Actos que según la Función atendida serán: Administrativos, Legislativos y Jurisdiccionales. Luego entonces, son estos actos

42. Todos los elementos esenciales de las definiciones fueron tomados del Doctor SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit.

43. MORENO DANIEL. Diccionario de Política. Editorial Porrúa S.A. México 1980. Biblioteca Particular.

los que afectan real y directamente la esfera jurídica de los gobernados. Son los actos que pueden irrogar daños y perjuicios y, consecuentemente, los que pueden producir la Responsabilidad del Estado.

Al respecto dice MARIENHOFF: "La Responsabilidad -- Extracontractual del Estado tanto puede originarse o surgir -- de un comportamiento del Organó Ejecutivo de Gobierno, como -- del Organó Legislativo o del Organó Judicial. La actuación de cualquiera de éstos órganos --comunmente llamados "Poderes"-- debe siempre imputarse al Estado, pues en cada caso concreto debe verse a éste actuando específicamente a través de uno de sus órganos o departamentos de gobierno".⁴⁴

7. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.- Podemos decir que por lo que toca a la fundamentación de la Responsabilidad del Estado, ésta ha tenido variaciones, dado el devenir histórico de la institución. Así tenemos que durante la primera etapa de evolución, esto es durante la vigencia de la Doctrina Clásica, no existía ninguna fundamentación que -- pudiera sustentar la Responsabilidad del Estado, pues en ésta etapa imperó la Irresponsabilidad Absoluta del Estado.

Durante la segunda etapa, etapa de la Doctrina Mixta o Intermedia, la fundamentación se divide, así tenemos -- que:

a. Para los Actos de Imperio o Soberanía, el Estado conserva el Principio de la Irresponsabilidad Absoluta, por --

44. MARIENHOFF S. MIGUEL. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV. Tercera Edición Actualizada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1980. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 15-1-21 Sétano.

lo que no hay fundamento alguno que pretenda sustentar la Responsabilidad del Estado.

b. Para los Actos de Gestión, el Fundamento de la Responsabilidad del Estado lo encontramos en el ámbito del Derecho Privado. Dado que si el Estado obra como cualquier particular, sus actos se regirán por el derecho común. Luego entonces, la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión la encontraremos en las figuras o instituciones del Derecho Civil, específicamente en la institución de la Responsabilidad Civil, la cual gira entorno del concepto: Culpa.⁴⁵

Para la tercera etapa de evolución, etapa donde ya se reconoce plenamente la Responsabilidad del Estado, la fundamentación se encuentra también dividida, y ello atiende a la disciplina jurídica que trata de resolverla. Así para el Sistema Civilista, tanto en la Teoría de la Representación como en la Teoría Organicista, la Responsabilidad se funda en el concepto: Culpa. Concepto este, extraído del Derecho Civil, que por su ubicación ahora en el campo del Derecho Administrativo, obliga al Estado a reparar los daños causados.⁴⁶

Para el Sistema Administrativista, la Responsabilidad del Estado se funda en figuras o instituciones pertenecientes únicamente al Derecho Público, específicamente al Derecho Administrativo. Así y según la teoría que adoptemos, la Responsabilidad del Estado se producirá por: a. El Principio de Equidad; b. El Principio de Daño o Sacrificio Especial; c. El Principio de la Lesión; d. El Principio del Enriquecimiento.

45. Véase: Doctrina de la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión. Pág. 31 y ss.

46. Véase: Doctrina de la Responsabilidad Plena del Estado. Sistemas. Pág. 33 y ss.

to Injusto; e. La Doctrina del Riesgo Social; f. La Responsabilidad Objetiva; g. El Riesgo Profesional; h. La Culpa o Negligencia; y i. La Falta del Servicio Público. Todas estas teorías tratan de fundamentar la Responsabilidad del Estado desde el punto de vista del Derecho Administrativo, pero como podemos advertir, algunas de ellas no se han podido desembarazar por completo de los matices del Derecho Civil.

BARTOLOME A. FIORINI nos dice al respecto: "Los Civilistas del siglo XX todavía continúan cultivando principios tradicionales de la Culpa in Vigilando o in Eligendo. Tales proyecciones de principios se pretenden introducir en el Derecho Público y Administrativo sin razón ni sentido".⁴⁷ Por esto, FIORINI critica la mayoría de teorías que antes hemos enunciado y dice: "Los privatistas empiezan a contruir instituciones que no puede emancipar totalmente del concepto: Culpa Individual en forma excluyente. Así, algunos autores consideran la Falta del Servicio Público como la definitiva expresión de la Responsabilidad del Estado, cuando realmente es un despliegue de la Teoría de la Culpa, circunscribiéndose exclusivamente a la actividad del Poder Administrativo, manteniendo la Irresponsabilidad por los demás daños producidos por los actos estatales, sean administrativos, legislativos o jurisdiccionales, pues no todo en la administración es Servicio Público. Tampoco la Responsabilidad del Estado se --

47. FIORINI BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo. Parte Segunda. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1968. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. --- Loc. 14-IV-25 Sétano.

puede fundar en la Teoría del Enriquecimiento Injusto o Sin Causa del Estado, pues existen daños que empobrecen o no enriquecen al Estado. No se puede fundar en la Equidad, pues ésta es un juicio de valor para cualquier clase de institución jurídica, la equidad sirve para aplicar la justa medida de la compensación resarcitoria, pero no para sustentar todo el instituto resarcitorio. La reparación resarcitoria se causa en la Responsabilidad por el daño ocasionado, sin tomar en cuenta la presencia de la culpabilidad, menos aún la negligencia o la falta. Los elementos subjetivos y de conducta individual sirven para juzgar la Responsabilidad del Agente o Empleado Público; empero, el administrado tiende a la reparación sin preocuparse de averiguar la existencia de culpa personal. La reparación resarcitoria o el Resarcimiento estatal, como algunos autores la denominan, es un instituto exclusivo del Derecho Administrativo, que recoge todas las vicisitudes de la Responsabilidad, surgida en la raíz de la culpabilidad, y que se ajusta con las normas y principios del Derecho Público".⁴⁸

Otro gran número de autores, pretenden encontrar el fundamento de la Responsabilidad del Estado en otro tipo de criterios, criterios que regulen y estructuran en forma definitiva el Principio de la Responsabilidad del Estado. Así, autores como ALTAMIRA, AGUILAR y BIELSA consideran la necesaria existencia de una Ley formal que reconozca y regule la Responsabilidad del Estado. Objetando por ello, la aplicación extensiva de los principios de Enriquecimiento Injusto

48. FIORINI BARTOLOME A. Op. Cit.

to, Responsabilidad Objetiva, Proporcionalidad en las Cargas Públicas, etc.

Al respecto el jurista español EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA considera que la aceptación de la Responsabilidad del Estado, por sus actos lesivos en la esfera jurídica de los administrados, se impone como regla implícita de lógica jurídica, y expone: "La razón que justifica una Responsabilidad de la Administración no es, ni tendría razón ninguna para serlo, distinta de la que justifica la posibilidad de aplicar la misma institución a las personas privadas, porque, desde el punto de vista jurídico, lo que sería preciso justificar sería la solución contraria, es decir, el principio de una inmunidad de la Administración respecto a la Responsabilidad de daños causados por su actuación".⁴⁹

Otro autores, entre los mas renombrados, COLOMBO, FIORINI y MARIENHOFF, estiman que el verdadero fundamento de la Responsabilidad Estatal lo encontramos en la esencia misma del Estado de Derecho. Argumentando para ello: "Este principio puede estar determinado en una norma expresa o tambien implícita, y fluir imperativamente de los valores jurídicos que conviven en el orden Constitucional y Democrático. El Estado de Derecho se crea para evitar perjuicios a los individuos en la convivencia en sociedad, que necesita un orden seguro, una existencia pacífica a través de la concepción solidaria que fluye de las normas jurídicas que regulan la conducta individual dentro de un orden determinado. El daño que

49. DE ENTERRIA GARCIA EDUARDO. Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzada. Citado por MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 698.

produce la actividad de un sujeto o de cualquier clase de órgano de persona jurídica, ataca la esencia de la convivencia jurídica, y la negación a la reparación sería una prerrogativa en contra de la convivencia igualitaria de una sociedad democrática. En el Estado de Derecho no debe buscarse la norma expresa que establezca la Responsabilidad Resarcitoria; por el contrario, debe investigarse que no se imponga la norma injusto o de prerrogativa excepcional de que alguien, individual o estatal no deba resarcir el daño ocasionado. En suma, para el Derecho Administrativo el Principio de la Responsabilidad Resarcitoria fluye por la existencia misma del Estado de Derecho, y la excepción a la reparación puede justificarse por una norma excepcionalísima que así lo declarase.⁵⁰

MARIENHOFF considera que el fundamento de la Responsabilidad del Estado no es otro que el Estado de Derecho, con todos sus postulados y cuya finalidad es proteger el Derecho. Estos postulados o principios forman un complejo que tiende a lograr la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de los administrados. Estos postulados o principios los encontramos en la Constitución Nacional, y son:

1. El respeto al derecho a la vida y, en general, a la integridad física de todos los hombres. Constituye este principio un elemento "sine qua non" para el ejercicio de los demás derechos reconocidos por la Constitución. De tal suerte, este principio resulta ser el Fundamento de la Responsabilidad del Estado para el caso de muerte o lesiones que su-

50. FIORINI BARTOLOME A. Op. Cit.

fra una persona, producido por ejemplo, por la colición de un vehiculo propiedad del Estado.

2. El respeto al Derecho de Propiedad y a los Derechos Acquiridos.

3. Las específicas normas sobre expropiación por utilidad pública y previa indemnización, (advirtiendo por mi parte, que es una consecuencia del derecho de propiedad a que hace mención en el ejemplo anterior).

4. La igualdad de las personas ante las cargas públicas.

5. El afianzamiento de la justicia.

6. El derecho a la libertad, y

7. La posibilidad de someter a juicio al Estado.

Continúa diciendo MARIENHOFF: "No es concebible un Estado de Derecho Irresponsable, pues si fuera así, implicaría un contrasentido. El Estado de Derecho y la Responsabilidad son conceptos correlativos. Y esta Responsabilidad existe cualquiera que sea el órgano estatal -Legislativo, Ejecutivo o Judicial- causante del agravio, pues cualquiera de esos órganos, al actuar, lo hacen en nombre del Estado, ha cuya estructura pertenecen. Así mismo, el fundamento de la Responsabilidad antes esgrimido, es el mismo en su esencia para cualquiera de los órganos que causen el daño. No existe en consecuencia, un fundamento específico para la Responsabilidad del Estado-Administrador, para el Estado-Legislador, o para el Estado-Juez".⁵¹

Además, este autor remarca la existencia de la Res

responsabilidad del Estado, tanto para los daños causados por la actividad o comportamiento ilícito del Estado, como por el ilícito, y que deben ser estudiados en común, pues para que opere la Responsabilidad Estatal no importa la calificación de su actividad.⁵²

8. SUPUESTOS GENERALES.- Una vez que hemos aceptado la existencia de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en el ámbito del Derecho Público, podemos decir que su procedencia estará supeditada a la concurrencia de determinados supuestos. Así, autores como SAYAGUEZ LASO consideran que para que surja la obligación de indemnizar, es indispensable que el reclamante haya sido afectado en sus derechos, pues el mero ataque a un interés no da base a la reparación patrimonial.⁵³

BONNARD por su parte, supedita la procedencia a que el reclamante sea titular de una situación jurídica individual y de los derechos subjetivos que deriven de la misma, -- además de que el daño sea: cierto, concreto y excepcional.

BARTOLOME A. FIORINI propone los mismos supuestos antes enunciados, ya que manifiesta: "El Derecho reparador no nace por la simple existencia del daño, sino por la conexidad o la relación directa entre la actividad del Estado, sea cual fuere el órgano actuante, y el perjuicio que sea producido. El Estado debe respetar y garantizar la existencia de los derechos individuales, y debe resarcirlos cuando él --

52. En el mismo sentido: MAYER, ROYO VILLANOVA, SAYAGUEZ LASO, ENTRENA CUESTA, ALESSI y SPOTA.

53. SAYAGUEZ LASO ENRIQUE. Pág. 619.

mismo los vulnera".⁵⁴

Para que proceda la Responsabilidad del Estado, es necesaria la concurrencia de los siguientes supuestos o elementos:

a.) **SUJETOS:** + **Parjudicado:** es la persona física o moral que sufre o resiente el daño.
+ **Responsable:** es el Estado, persona moral de Derecho Público, sea cual fuere el órgano actuante o emisor del acto.

b.) **ACTO o HECHO:** dada la actividad del Estado -la cual comprende un conjunto de actos jurídicos y materiales, operaciones, tareas o facultades para actuar- es lógico pensar que tanto los actos como los hechos del Estado, pueden ser causantes de daños. Además tanto puede ser causado el daño por la actividad ilícita como lícita del estado.

c.) **DAÑO:** es el deterioro o menoscabo que sufra una persona física o moral en su esfera jurídica. Algunos autores exigen que el daño sea actual y cierto, no pudiendo en consecuencia, ser futuro y eventual. Aunque es posible aceptar el daño futuro para el caso de que sea de realización cierta. Hay autores como BONNARD, WALINE, RIVERO, y LAUBADERE que consideran también el daño moral como susceptible de reparación, siempre y cuando ese daño moral engendré per-

54. FIORINI BARTOLOME A. Op. Cit.

juicios materiales o económicos.⁵⁵ El daño debe ser concreto y desigualmente manifiesto, recibido por una persona en forma excepcional, representando un sacrificio individual y sin legal justificación.

d.) NEXO CAUSAL: el nexo o vínculo causal, es la relación de causa a efecto que existe entre el acto o hecho del Estado y el daño sufrido. El daño es consecuencia de la actividad estatal. Por otra parte y como consecuencia del nexo causal, los daños producidos deben ser jurídicamente imputables al Estado, dado que los daños producidos por caso fortuito o fuerza mayor no generarán Responsabilidad Estatal.

Autores como SAYAGUEZ LASO y FORSTHOFF consideran que los actos del Estado que produzcan Responsabilidad Estatal, deben afectar derechos subjetivos, y no simples intereses.⁵⁶ Pero esta exigencia ha sido rechazada por la mayoría de los autores, y alegan que si la actividad estatal causa un daño material a los administrados, no importa si es en agravio de un derecho subjetivo o de un mero interés, pues los daños no sólo provienen de agraviar un derecho subjetivo, sino también del menoscabo de un interés.

ZANOBINI sostiene que la Responsabilidad Extracontractual del Estado, existe ya sea que lesione o afecte un derecho subjetivo, o un interés, ya legítimo o simple.

SPOTA afirma, en este orden de ideas, que todo dere

55. Autores citados por MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 710.

56. FORSTHOFF ERNST. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1958. Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-VI-22 Sótano.

cho subjetivo, todo interés legítimo o simple debe merecer la tutela de la colectividad jurídicamente organizada.

ENTRENA CUESTA sólo exige que se produzca una lesión antijurídica, un perjuicio que el administrado no tiene el deber de soportar, aunque al Estado haya actuado con arreglo a derecho.

LAUBADERE indica que sólo se requiere la existencia de un perjuicio material.

BONNARD sólo se refiere al agravio de una situación legítima, lo que tanto puede resultar del menoscabo de un derecho como de un interés, siendo entonces de advertir, que el orden jurídico no sólo protege derechos sino también intereses.

AGUILAR considera que no debe haber diferencia entre derecho e interés para efecto de la reparación de los daños causados por la actividad estatal.⁵⁷

57. En términos generales, entendemos por derecho subjetivo al poder atribuido por el ordenamiento jurídico a una voluntad, para la satisfacción de los intereses humanos. BONNARD concreta: "el derecho subjetivo está esencialmente -- constituido por un poder de exigir, condicionado por la existencia de una obligación jurídica que pesa sobre un sujeto -- pasivo y por el hecho de que esa obligación fue establecida en interés del sujeto activo. Además, el interés puede evolucionar en derecho subjetivo". Al respecto dice JELLINEK: "toda medida que tienda a proteger el interés general, protege necesariamente una suma conjunta de singulares intereses individuales, sin crear con ello derechos subjetivos. Sólomente si la voluntad individual es reconocida como decisiva para la existencia y para la extensión del interés, ésta se transforma en un derecho público subjetivo". Citados por MARIENHOFF. S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 797.

Debemos dejar bien claro, que si bien es cierto que el Estado -persona moral- requiere necesariamente de la presencia, inteligencia, voluntad u actuación de los funcionarios, empleados o agentes Públicos -personas físicas-, no por ello son estas personas las directamente responsables de los actos o hechos que emiten por el Estado. Pues los funcionarios públicos son parte integrante de los órganos del Estado. En la doctrina administrativista se ha entendido esto de la siguiente manera: El órgano se constituye de dos elementos: uno subjetivo, personal y variable que es la persona o conjunto de personas que de hecho, expresan la voluntad del Estado; y otro objetivo, abstracto, institucional y continuo, que es el oficio público, o sea, el complejo de atribuciones, competencias y poderes que individualizan el órgano dentro de la estructura general del Estado. El órgano es, una entidad jurídica que comprende tanto su titular como su competencia, sus medios (personales, reales, económicos, técnicos, coactivos, informativos, etc.) como la actividad que desarrolla.⁵⁸ El órgano es una esfera abstracta de competencia, pero que no cuenta con una personalidad jurídica propia, ya que entre el Estado y el Órgano no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano, es el propio Estado el que actúa.⁵⁹ Esto nos lleva a concluir definitivamente, que los actos o hechos del funcionario, son actos o hechos del órgano, y los actos o hechos del órgano son actos o hechos del Estado. Por --

58. JOSE A. LLORENS BORRAS. La Estructura del Estado. Citado por SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 376.

59. SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 376.

ello, asimismo, se destrullen las doctrinas de la Responsabilidad Directa o Indirecta del Estado. En este orden de ideas, MARIENHOFF expone: "...sería un contrasentido hablar de Responsabilidad Indirecta, pues los órganos del Estado, integrados por funcionarios o empleados, no son terceros respecto del Estado, sino partes del mismo; como que son sus propios órganos al través de los cuales debe inexcusablemente obrar. Pues es al través de ellos que el Estado expresa su voluntad y su acción. La Actividad Estatal sólo se concibe al través de acciones u omisiones de sus órganos. Los agentes públicos (Funcionarios o empleados) no son sujetos distintos al Estado, sino por el contrario, constituyen parte del mismo, en calidad de órganos suyos".⁶⁰

Por otra parte, también debemos aclarar, que la actuación del funcionario debe ser conforme a la función que tiene encomendada, esto es, que su actuación debe ser de funcionario público. Pero no toda la actuación de ese funcionario es en razón de la función que desempeña o ejecuta, sino que tiene también una esfera privada de actuación; de lo que resulta, que sólo la actividad directamente relacionada con la función que desempeña, será idónea para producir Responsabilidad Estatal, pues la esfera privada de actuación del funcionario -donde no es propiamente funcionario- no será apta para producir esa responsabilidad. Aquí, el funcionario es responsable de su actividad privada y no relacionada con la función que realiza para el Estado.

60. MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 716.

Uno de los problemas a resolver dentro de la Doctrina General de la Responsabilidad del Estado, es el de delimitar dentro de cual de las dos grandes esferas del Derecho se encuentra y, en consecuencia, se regula la Responsabilidad del Estado, si dentro del Derecho Público o dentro del Derecho Privado. Como ya lo manifestamos con anterioridad al estudiar la evolución que ha tenido la idea de la Responsabilidad Estatal, la regulación de ella ha sufrido también una evolución. Así, en los albores de la institución, los estudiosos del derecho que se preocuparon por esta problemática, tuvieron que hechar mano de los principios, figuras o postulados del Derecho Privado, específicamente del Derecho Civil. Invocando, durante el siglo pasado, las disposiciones sobre delitos, cuasidelitos, enriquecimiento sin causa, etc. del Derecho Civil.⁶¹ Posteriormente, con la mejor conformación del Estado y, en consecuencia, con la mejor estructuración del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, la idea de la Responsabilidad del Estado -su fundamentación y regulación- tuvieron que salir de los estrechos e inadecuados principios del Derecho Civil, buscando su apropiada fundamentación y regulación en el Derecho Público. Al respecto dice SAYAGUEZ LASO: "lo atinente a la Responsabilidad del Estado, se debe regular por el Derecho Público, pues es la opinión dominante y la técnicamente preferible".⁶² Por nuestra parte, considera--

61. Véase Doctrina de la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión, pág. 31 y ss. Y Doctrina de la Responsabilidad Plena del Estado, Sistema Civilista, pág. 34 y ss.

62. SAYAGUEZ LASO ENRIQUE. Op. Cit. Pág. 618.

mos acertado, en parte, el criterio anterior, pues si atendemos a la naturaleza de la relación que surge entre el Estado y el particular, deberemos aplicar los postulados y principios del Derecho Público, pues existe una relación de subordinación. Dado que el Estado actúa como ente Soberano. Por el contrario, si los sujetos se encuentran colocados, por la norma, en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana, los postulados y principios que deben regir esa relación, deberán ser los del Derecho Privado. Ahora bien, si aceptamos la Teoría de la Doble Personalidad del Estado, los postulados y principios que aplicaremos serán -- los de ambas esferas, tanto los del Derecho Público como los del Derecho Privado, sujetandolos unos y otros, a la naturaleza de la actividad realizada por el Estado. Así, si actúa como ente Soberano, su eventual Responsabilidad se regulará por los Principios del Derecho Público, pues habrá actuado -- dentro de esa esfera; pero si actúa como cualquier particular, sin ejercer su poder de Imperio o de Soberanía, es decir, actuando en el ejercicio de sus derechos y obligaciones patrimoniales de carácter particular o privado, los Principios aplicables a esa relación serán los del Derecho Privado, pues habrá actuado dentro de la esfera privada.⁶³

63. La Doctrina de la Doble Personalidad del Estado considera que el Estado puede actuar como ente Soberano, teniendo relación con otros Estados y con los particulares con el carácter de autoridad, entonces la personalidad es de Derecho Público; pero también puede entrar en relación de coordinación con los particulares para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil, actuando con una personalidad de Derecho Privado. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 41. Editorial Porrúa S.A. México 1983. Biblioteca Particular.

9. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS Y HECHOS ADMINISTRATIVOS.- Atinadamente MERIENHOFF explica: "De todos los tipos de Responsabilidad en que puede incurrir el Estado con motivo del comportamiento de sus órganos esenciales, desde un punto de vista cuantitativo, ésta constituye al mas importante, pues la Administración Pública es el órgano de gobierno que, por la índole de sus funciones y actividades, está mas en contacto con los administrados, derivando de ello la posibilidad de que al roca de intereses, al causar "daño", genere Responsabilidad Extracontractual del Estado hacia los administrados o particulares".⁶⁴

La Responsabilidad del Estado por sus Actos o Hechos Administrativos, fue la que primero apareció en Derecho Público con caracteres propios. Pero fué el resultado de una larga y lenta evolución, que todavía en muchos países está en proceso de reconocimiento y estructuración.

Como ya lo dijimos en los Supuestos Generales de este trabajo, la actividad de la Administración Pública no sólo sólo se manifiesta o expresa en Actos, sino tambien en Hechos; de lo que deducimos que la Responsabilidad Extracontractual del Estado, como consecuencia de la Actividad de la Administración Pública, surge tanto de la emisión de sus Actos como la de sus Hechos.

64. MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 725.

LEONARDO A. COLOMBO considera que por lo que toca a la Responsabilidad del Estado por sus Actos o Hechos Administrativos, ha logrado plena madurez en la doctrina y en la legislación, pues se admite la Responsabilidad del Estado -- por actos de cualquiera de sus funcionarios, sea cual fuere la naturaleza del hecho cometido, sea reglamentario, jurisdiccional, individual, administrativo, de autoridad o de gestión.⁶⁵ Agrega diciendo: "El *damnum* no varía de naturaleza porque varía el carácter de su autor".

Por nuestra parte consideramos que la Actividad de la Administración Pública, es la que más fácilmente puede lesionar la esfera jurídica de los administrados, pues ella es la que más directamente se relaciona con los administrados. Además, la Administración Pública es la que más emite actos y la que más fácilmente los realiza o concretiza.

Existe dentro del Derecho Administrativo una gran gama de actos que pueden, eventualmente, producir Responsabilidad Estatal. A manera de ejemplo podemos enunciar: los actos administrativos de admisión, que son los que dan acceso a los administrados a los beneficios de un servicio público; los actos de aprobación, que son los que emiten las autoridades superiores para que surtan efectos los actos de las inferiores; los actos de autorizaciones, licencias o permisos -- por los cuales la administración elimina obstáculos o impedimentos que la ley ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular; el acto administrativo por el cual

65. COLOMBO LEONARDO A. *Culpa Aquiliana*. Editorial la Ley. Buenos Aires, Argentina 1944. Biblioteca Universidad La Salle. Loc. 346.582 Col.

se otorga una concesión a los particulares; el acto administrativo de expropiación (aún cuando se encuentra regulada especialmente); el acto administrativo de imposición de sanciones; el acto administrativo de ejecución forzada; el acto administrativo de orden u orden administrativa, por el cual la administración restringe directamente la esfera jurídica del particular, etc. Por otra parte y como ya lo hemos indicado, los Hechos Administrativos también producen Responsabilidad Estatal, así, el que un vehículo de la administración cause daños materiales o que prive de la vida a un administrado; los daños producidos por la indebida o negligente custodia de las cosas u objetos de los administrados; la falta de mantenimiento de maquinaria propiedad de la Administración y que originan daños a los administrados; la falta de mantenimiento de carreteras, el cambio de nivel de una calle que deja en alto o bajo un edificio o que deteriora su sustentación; etc.

Como podemos percatarnos, los actos o hechos de la Administración Pública que eventualmente pueden causar daños a los administrados y por los cuales se produce la Responsabilidad Estatal, son numerosos y variados. ⁶⁶

66. Para RAFAEL BIELSA, el Acto Administrativo es una decisión general o especial de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos. Para GARCIA OVIEDO, el Acto Administrativo es una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad, un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo. Para MANUEL MARIA DIEZ, el Acto Administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. Citados por ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Pág. 376.

19. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS LEGISLATIVOS.- La Responsabilidad del Estado por este tipo de actos, es la que mas tiempo tardó en ser reconocida y estructurada, al grado que actualmente en muchos países aún no es aceptada.

MAYER y NESMES-DESMARETS, consideran que el Estado no era responsable por sus Actos Legislativos, argumentando para ello, que los Actos Legislativos están fuera y por encima de toda Responsabilidad, pues al legislar implica el ejercicio de la Soberanía, que es la expresión de la voluntad general.

Este criterio se sostuvo inmodificable hasta que en 1938 el Consejo de Estado Francés emitió la resolución del caso de la Sociedad "La Fleurette"⁶⁷, que modificó por completo el principio antes esgrimido.

67. La Sociedad "La Fleurette" producía un producto llamado "La Gradine" que elaboraba con leche, aceite de maní y yema de huevo. En junio de 1934 se dictó una ley protectora de los productos lácteos, que prohibía fabricar, vender, exportar, importar o comercializar productos llamados cremas, que no provinieran exclusivamente de leche, afectando en consecuencia el producto "La Gradine", que para su producción había hecho una cuantiosa inversión. A raíz de la paralización forzada de la producción, la Sociedad "La Fleurette" solicitó administrativamente la indemnización, requerimiento que no tuvo éxito. Acudieron, entonces, al Consejo de Estado Francés quien resolvió diciendo: La prohibición establecida por la Ley de 1934, responde a una exigencia de interés general, por lo que sus consecuencias deben ser soportadas por la colectividad, además de que la actividad prohibida no es en modo alguno nociva, habiendo sido hasta entonces perfectamente lícita. Es una carga que no le incumbe normalmente y por ello, el Estado debe pagar una indemnización.

El jurista chileno ENRIQUE SILVA CIMMA, considera: "La Responsabilidad del Estado por sus Actos Legislativos es limitada, pues si el órgano legislativo tiene como objeto -- crear el derecho, éste no puede violar el derecho mediante la ley misma. Pero la excepción a esta regla la encontramos en los casos en que las leyes violen algún precepto de la -- Constitución, pues en este caso, se puede recurrir la ley de Inconstitucional".⁶⁸

FIORE argumentó: "Sin especial precepto legal, pretender una acción de indemnización por un daño patrimonial -- sufrido a causa de una ley, es un absurdo jurídico".

ALTAMIRA de igual manera estima: "El legislador, a diferencia del juez y del administrador, no está colocado -- por debajo de la ley y en consecuencia obligado a ella, sino por el contrario está por encima de la ley; sus funciones -- como poder son siempre legales y por consiguiente, de acuerdo con este principio, el Poder Legislativo, considerado como representante auténtico de la voluntad popular, de la Soberanía, no teniendo otro freno que la Constitución. Aún esta valla es un impedimento relativo, pues el legislador puede dictar leyes inconstitucionales, y tiene, en este caso, -- como única sanción, el que sean declaradas como tales por el Poder Judicial, cuando se plantea como caso concreto y a instancia de parte. Las facultades del legislador son tan amplias que no sólo pueda crear el derecho, sino que puede también dejar sin efecto los adquiridos, si un principio de in-

68. SILVA CIMMA ENRIQUE. Derecho Administrativo. - Universidad de Chile, Escuela de Derecho. Editorial Universitaria S.A. Santiago de Chile. 1958. Tomo II. Biblioteca Universidad La Salla. Loc. 344. Sil-a Vol. II.

terés general o de orden público lo requiere".⁶⁹

MARIENHOFF, defendiendo el Principio de la Responsabilidad del Estado por sus Actos Legislativos, va más allá y estima que no sólo en el caso de que exista una ley formal ordinaria cabrá la Responsabilidad Estatal, sino también para el caso de que en una reforma constitucional agravié principios esenciales contenidos en la Constitución Originaria. Determinando: "Toda reforma constitucional tiene por objeto satisfacer requerimientos de interés general o de interés público, de donde deriva la obvia necesidad de resarcir los daños que los administrados reciban en semejantes condiciones. Estos criterios básicos no pueden ser desconocidos sin agravar elementales principios de ética jurídica, valor éste inapreciable en la estructura de un Estado, dado el apoyo que a través de la garantía de seguridad, implicando un factor estimulante para el trabajo honesto y el progreso de la colectividad, lo que indiscutiblemente integra uno de los fines del Estado".⁷⁰

En este orden de ideas, podemos decir que el principio de irresponsabilidad del Estado por sus Actos Legislativos se ha transformado, al grado que la Doctrina Administrativista actual, reconoce la Responsabilidad Estatal por la Función Legislativa.

69. COLOMBO LEONARDO A. Op. Cit. Las palabras textuales del autor ALTAMIRA, son las mismas que aparecen en la obra de RAFAEL BIELSA, Derecho Administrativo Tomo I. Op. Cit.

70. MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 740.

Pero para que opere realmente la Responsabilidad del Estado por sus Actos Legislativos, debemos distinguir -- con claridad todos los supuestos que pueden existir, así pueden presentarse tres situaciones:

- a.- La propia ley reconoce el derecho a la indemnización;
- b.- La ley guarda silencio al respecto; y
- c.- La ley niega expresamente la indemnización.

a.- En este primer caso, consideramos que no hay ningún problema, pues es la propia ley la que determina la indemnización a que tiene derecho el administrado afectado, si su esfera jurídica se ve lesionada por la ley. La ley misma puede determinar el monto de la indemnización o dejar a alguno de los otros Poderes la facultad de determinar el monto de ella.

Por nuestra parte, consideramos que esta hipótesis es la mas correcta, pues es la propia ley o mejor dicho, es el propio Poder Legislativo el que determina la existencia de la indemnización, deduciendo de ello, que el propio legislador ha estudiado ampliamente las consecuencias de sus actos, y por ello se manifiesta en ese sentido. Esto denota la existencia de un Poder Legislativo preparado, dedicado, cuidadoso, conciente y responsable de la Función que desempeña.

b.- En la segunda situación, la ley no hace mención a la existencia de una indemnización por los daños que ella ocasione a los administrados.⁷¹ En este caso, la indemnización estará supeditada a la existencia o aplicación de

71. "Si el legislador calla, se debe entender que la indemnización es un asentimiento ínsito en la misma ley". Nos dice COLOMBO LEONARDO A. Op. Cit.

alguno de los principios jurídicos del Estado de Derecho, que según MARIENHOFF, son el verdadero fundamento de la Responsabilidad Estatal.

Sin embargo, otros autores estiman que podemos aplicar aquí, el Principio de la Igualdad de los Individuos frente a las Cargas Públicas, pues la ley perjudica en forma excepcional a unos pocos y beneficia a la colectividad por las ventajas generales que procura. Además de que "Por encima de la voluntad legislativa están los principios superiores de -- justicia y equidad".⁷²

Aún cuando la ley establece situaciones generales, abstractas o impersonales, la ley irroga daños a todos los administrados que se encuentren dentro de la hipótesis normativa establecida. No importando que sean muchos o pocos los damnificados, además de que los daños siempre se concretizan o materializan en personas determinadas.

Por otra parte, la ley ordinaria nunca se podrá -- colocar por encima de la Constitución, por lo que si habrá -- lugar a la Responsabilidad del Estado por sus Actos Legislativos, pues la Constitución reconoce y tutela los principios -- fundamentales de los administrados, que la ley ordinaria no -- debe lesionar. Y para el caso de que suceda así, el Estado deberá indemnizar los daños que la ley irrogue a los particulares.

c.- La tercera hipótesis, es la que mas problema representa para poder obtener la reparación de los daños producidos por los Actos Legislativos: Aquí, la ley niega expresa-

mente la indemnización a los particulares afectados por los Actos Legislativos del Estado, lo que en primer término, cierra la posibilidad de que los particulares afectados obtengan la reparación de los daños que hayan sufrido. Estableciéndose en esa virtud, una situación de inseguridad o inquietud para los particulares, pues las leyes o mejor dicho, el Poder Legislativo, podrá determinar expresamente la improcedencia de indemnización alguna para los particulares afectados, que en este caso, tendrán que soportar íntegramente los daños que se les ocasionaron.

Aún cuando, en primera instancia, lo antes expuesto es tajante, la doctrina administrativista y constitucionalista han resuelto el problema, argumentando la aplicación de la Teoría de la Jerarquía del Orden Jurídico. La cual establezca que la Constitución se encuentra en la cúspide o en el primer lugar de la estructura del orden jurídico; y que la ley, se ubica por debajo de ella, esto es, que la ley ordinaria es jerárquicamente inferior a la Constitución, quien contiene los principios o postulados fundamentales que el Estado ha reconocido y, principalmente, debe tutelar. Por lo que la ley ordinaria no debe contrariar esos principios fundamentales, y para el caso de que así sea, el Estado deberá reparar los daños ocasionados como consecuencia de la Actividad Legislativa lesiva de los derechos fundamentales, aún cuando la ley misma niegue la indemnización ha que hubiere lugar. Pues esa ley, jamás podrá contrariar los principios Constitucionales.

En este orden de ideas, lo que tendríamos que hacer primero sería buscar la declaración de que la negativa de la indemnización expresada en la ley, es contraria a los

principios esenciales reconocidos en la Constitución; y una vez que hubiesemos obtenido esta declaración, buscar la reparación de los daños causados por la ley.

En este caso, se crea hasta cierto punto un conflicto de poderes, entre el Poder Legislativo, quien es el emisor de la ley causante de daños a los particulares y que niega -- expresamente el derecho a la indemnización, y el Poder Judicial, quien harfa la declaración de que la ley agravia principios constitucionales y con base en ella determinará una indemnización a favor del particular afectado. Este conflicto se podrá resolver atendiendo a cada caso en particular y dependiendo, principalmente, del sistema jurídico que lo contemple, pues en algunos países y entre ellos nosotros, la única posibilidad que tiene el Poder Judicial es la de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, sin hacer referencia especial sobre la ley misma; sin embargo, en otros países, el Poder Judicial si hace una declaración general de inconstitucionalidad, dejando si efecto aplicativo la totalidad de la ley, y en ocasiones hasta le prohíben al Poder Legislativo dictar leyes inconstitucionales.⁷³

SAYAGUIEZ LASO estima, que ante la negación expresa de la ley de una indemnización para el particular afectado, los jueces se encuentran imposibilitados para determinar una indemnización, pues ellos no pueden violar el derecho en sus sentencias, además de que el tribunal superior declararfa la nulidad de la sentencia de primera instancia por no ceñirse a lo mandado por la ley. Pero apesar de esto, queda latente la

73. Estos países son: Alemania, Austria, Suiza e Italia. Véase CASTRO JUVENTINO V. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa S.A. 1981. Biblioteca Particular.

efectiva aplicación del Principio de la Supremacía Constitucional.

Debemos hacer referencia ahora, a la situación concreta que la ley, causante de los daños a los particulares, hace en su texto, así:

a.- La ley puede prohibir o restringir para el futuro el ejercicio de una actividad o industria considerada peligrosa o nociva para la salud o la moralidad pública, -- v. gr. la producción de bebidas alcohólicas en extremo peligrosas para la salud (caso del ajeno), prohibición del contrabando, etc. Para este caso, los particulares afectados carecen de acción para obtener una indemnización, pues los daños que se producen por la ley, se consideran que se originan por culpa de los propios particulares, y no pueden en consecuencia, ampararse tras su actividad peligrosa o nociva.

b.- La ley prohíbe o restringe para el futuro el ejercicio de una actividad o industria lícita, hasta el momento de la emisión de la ley. Es lo que puede ocurrir con actividades que son declaradas servicios públicos y, principalmente, los casos de monopolios del Estado. El monopolio que el Estado establece de "iure" sobre una actividad, actividad comercial de fabricación o de venta, deben examinarse con referencia a la Constitución.⁷⁴ Los casos de monopolios estatales, causan verdaderos daños a los particulares, quienes a partir de la expedición de

74. BIELSA RAFAEL. Op. Cit. Pág. 540 y 541.

la ley, no podrá dedicarse a la actividad que anteriormente había desempeñado. Aquí, indudablemente se originará la Responsabilidad del Estado, encontrando el fundamento de ella en la propia Constitución, específicamente en lo referente al derecho de ejercer la industria, comercio o profesión que mas le acomode, siempre y cuando sea lícita. Además de que pueda existir un capítulo o apartado especial sobre los monopolios del Estado. Por otra parte, las leyes que han establecido los monopolios estatales, han determinado, asimismo, las indemnizaciones para los particulares afectados.

c.- Otro de los casos sería el del cambio del derecho objetivo, así, autores como MARIENHOFF consideran: "...es el supuesto de que una ley declare de dominio público bienes que hasta entonces eran de dominio privado de los particulares, v. gr. aguas subterráneas o freáticas. En estos casos, los particulares pierden la titularidad de los bienes que hasta entonces eran de su propiedad o estaban bajo su dominio, encontrando en consecuencia el fundamento para la indemnización en el derecho constitucional de propiedad. Claro está, que si bien es cierto se pueden dar esos cambios en el derecho objetivo, también es cierto que esos actos de afectación deben ceñirse a los mandatos y, principalmente, a los derechos que la Constitución establece, por lo que la ley que disponga esa modificación producirá el derecho a la indemnización de los daños que los administrados resientan en sus derechos.⁷⁵

75. MARIENHOFF S. MIGUEL. Op. Cit. Pág. 749 y ss.

Autores como SAYAGUEZ LASO, estiman que para que surja la Responsabilidad del Estado, deben concurrir determinadas condiciones, así enumera: "El daño sufrido debe ser especial, excepcional o exceder los sacrificios normales propios de la vida en sociedad. El perjuicio debe ser directo, es decir, derivar en forma inmediata de la ley. Además, el perjuicio debe ser cierto, real y apreciable en dinero, es decir, material. Finalmente, es condición ineludible para que surja el derecho a la indemnización, que la actividad suprimida o la situación que motiva la ley no sea ilícita, oclipsosa, perjudicial o inmoral, en suma que no sea antisocial. Si lo fuere no habría lugar a indemnización."⁷⁶

El fundamento de la Responsabilidad Estatal por sus Actos Legislativos, lo podremos encontrar en cada una de las situaciones dadas, así, si la propia ley determina expresamente la indemnización que se debe pagar a los particulares afectados, el fundamento de ella será la propia ley; si la ley no hace referencia a la indemnización, esto es, que guarde silencio al respecto, el fundamento de la Responsabilidad del Estado la encontraremos en los principios fundamentales reconocidos en la Constitución por el Estado, aunque hay autores que estiman que aquí pueden aplicarse los principios de igualdad de los individuos frente a las cargas públicas, el de enriquecimiento injusto, etc., aunque advertimos por nuestra parte que estos principios son postulados o derechos reconocidos en la Constitución, esto es, que vendrían a ser los mismos fundamentos que el primeramente esgrimido; si por el contrario la ley misma niega la indemniza-

ción, el fundamento -y dependiendo del sistema jurídico en _ donde se dé, pues hay sistemas en los que no operará la indemnización- lo encontraremos en los principios y postulados que reconoce al Estado de Derecho, y dada la Supremacía del Orden Constitucional, donde la ley no puede ni dabo contrariar el mandato constitucional.

Como el perjuicio deriva de la ley, la Responsabilidad recae sobre el Estado, es decir, sobre la persona jurídica a que pertenezca el órgano emisor del acto, pues los actos del órgano son actos del Estado.

11. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SUS ACTOS JURIS DICCIONALES.- Este es el tercero y último de los actos por el cual el Estado se encuentra obligado a reparar los daños causados a los particulares.

En una primera etapa de evolución, los actos jurisdiccionales no producían Responsabilidad para el Estado, pues se alegaba que los actos de los jueces podían ser emitidos de dos maneras: la primera de ellas, en donde el juez emite la sentencia apegándose estrictamente a derecho; y, en la segunda, el juez no se apega a derecho, por lo que comete una arbitrariedad. En el primer caso, no había lugar a la Responsabilidad del Estado, pues su actuación es conforme a la ley; en el segundo, tampoco había lugar a la Responsabilidad del Estado, pues en todo caso existía una responsabilidad personal del juez.⁷⁷ Además de que las sentencias contienen siempre la presunción de verdad: "re iudicata pro veritate habet--

77. En el mismo sentido SILVA CIMMA ENRIQUE. Op.Cit.

tun".

FIORE consideró que el damnificado por una sentencia no tiene la posibilidad de reclamar el daño sufrido al Estado, a lo más, podrá demandar del juez su responsabilidad civil o criminal, pero nunca contra el poder del cual emana el acto.

En suma, el Estado no era considerado como Responsable por sus Actos Jurisdiccionales. Quedando en consecuencia, latentes las arbitrariedades que cometían los jueces al dictar sus sentencias. Lo que no debe suceder en un Estado de Derecho, que reconoce y protege los derechos fundamentales de los individuos.

Ante esta problemática, se buscó fundamentar la Responsabilidad del Estado por sus Actos Jurisdiccionales. Así, autores como BIELSA consideraron "...el Estado si puede ser declarado responsable por los actos de sus jueces, pero esta Responsabilidad debe estar consagrada en una ley que así lo determine, pues apesar del principio tradicional de la presunción de verdad de las sentencias, cuya utilidad nadie discute, y apesar de la responsabilidad personal del juez (civil o penal), es necesario que la ley reconozca la obligación de reparar los daños causados, si es que quiere imponerse esa obligación al juez".⁷⁸

Cabe advertir, que la Responsabilidad del Estado -- por sus Actos Jurisdiccionales puede darse tanto en el ámbito penal como civil, mercantil o laboral. Pues la naturaleza de la materia sobre la cual vorse la sentencia, no cambia en na-

78. BIELSA RAFAEL. Op. Cit. Pág. 542.

da los presupuestos y elementos de la Responsabilidad Estatal. Aunque ha tenido mas auge en la materia penal.

Imaginemos que una persona se encuentra sujeta a un proceso penal, una vez que ha concluido este, se le condena a prisión. Posteriormente, al revisarse la sentencia condenatoria se advierte la tragedia o injusticia que cometió el a quo, determinando por ello el revisor, la revocación de la sentencia anterior y decretando la libertad del inocente. Según este caso, el sentenciado sufrió parte de una pena injusta, originandosele con ella daños y perjuicios graves. -- Es aquí donde consideramos que debe operar la Responsabilidad del Estado.

Algunos tratadistas consideran que este tipo de Responsabilidad es inadmisibile, pues se opone a ello el propio caracter del acto jurisdiccional, que al adquirir la autoridad de cosa juzgada impide volver sobre la misma resolución.

Otros autores por el contrario, consideran que si debe responsabilizarse al Estado por sus Actos Jurisdiccionales, aún cuando exista el principio de cosa juzgada. Pues -- este argumento, no se perfecciona cuando un acto jurisdiccional posterior, emitido como consecuencia de la revisión del acto jurisdiccional anterior, declara el error judicial que se habfa cometido con el sentenciado, poniendolo en libertad. En este caso debe operar la Responsabilidad del Estado, pues los daños que sufrió el inocente al cumplir parte de la pena impuesta, no debe soportarlos íntegramente el sentenciado.

Autores como MARIENHOFF, en oposición a BIELSA, --

consideran que no es necesaria la existencia de una ley que determine la Responsabilidad del Estado, pues el fundamento de ella lo podemos encontrar en los principios reconocidos por el Estado de Derecho.

Por nuestra parte, consideramos que debemos clarificar bien las etapas donde puede o no darse la Responsabilidad del Estado, pues si en primera instancia obtenemos una sentencia condenatoria, podemos recurrirla, lo que determinará que aún no adquiera la autoridad de cosa juzgada, pues aún se encontrará sub iudice. Ahora bien, si en esta segunda instancia el juez ad quem reconoce la ilegalidad* que cometió el a quo, por que éste no valoró una prueba de descargo suficientemente eficaz para comprobar la inocencia del reo, revocando y poniendo en libertad al sentenciado, el acto jurisdiccional del juez de primer grado es el que debe producir Responsabilidad para el Estado, pues será un acto que ha lesionado los derechos del sentenciado y por los cuales fue condenado injustamente. Pero esto sólo operará si el acto -- del a quo es ilegal, pues si no fuera así, no se podrá exigir reparación alguna al Estado. Pues si el juez de primera instancia emitió una sentencia condenatoria por no tener pruebas de descargo suficientemente eficaces, su resolución será legal, no produciendo ella Responsabilidad Estatal.

Por lo que sólo operará la Responsabilidad del Estado para el caso de que los jueces emitan resoluciones injus-

* El Dr. JUAN MANUEL TERAN MATA, distingue entre ilegalidad y arbitrariedad. La primera es una transgresión al derecho que admite la posibilidad de su restablecimiento. La segunda carece de ella. Filosofía del Derecho. Pág. 71 y ss. Quinta Edición. Porrúa S.A. México 1971. Biblioteca Part.

tas.

RAFAEL BIELSA estima que sí debe existir una ley que determine rotundamente la Responsabilidad del Estado, -- pues de lo contrario, se puede argumentar validamente que la sentencia de primera instancia --la cual se recurre y donde prospera el recurso interpuesto-- no ha causado estado, por lo cual no es definitiva, ya que se puede modificar por el revisor.

Apesar de lo que hemos considerado, autores como MARIENHOFF, consideran que no es necesaria la existencia de una ley que determine la Responsabilidad del Estado por sus Actos Jurisdiccionales.

"La justicia formal del Estado termina con la sentencia definitiva. Pero la justicia sustancial no termina --ahí, sino cuando probada la injusticia (fallo erróneo, inf-cuo o injusto) se remueve a la justicia, esto es, cuando se repara el mal causado por el error judicial".⁷⁹

No obstante los fundamentos de la postura que adoptemos, tendremos que hacer referencia, ineludiblemente, a los principios consagrados en la Constitución, pues ellos, sin -- lugar a duda, buscan establecer el concepto y sentido de la justicia.

79. BIELSA RAFAEL. Op. Cit. Pág. 543.

**Actividades
esenciales
del Estado.**

- + Función Administrativa.
- + Función Legislativa.
- + Función Jurisdiccional.

**Fundamentos de la Res-
ponsabilidad Estatal.**

- + Fundamentos Implícitos.
- + Fundamentos Explícitos.

**Supuestos de la
Responsabilidad
Estatal.**

- Sujetos
 - + Activo del Daño.
 - + Pasivo del Daño.
- Acto o Hecho Estatal.
- Daño, Perjuicio o Lesión.
- Nexo Causal entre el Acto o Hecho y el Daño.

**Responsabilidad
del Estado.**

- Actos o Hechos Administrativos.
- Actos Legislativos.
- Actos Jurisdiccionales.

CAPITULO CUARTO.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
EN MEXICO.

CAPITULO CUARTO.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MEXICO.

SUMARIO: 12. México ante la Problemática de la Responsabilidad Estatal.- 13. La Legislación Mexicana.- 14. Nuestra Propuesta.

12. MEXICO ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.- Podemos afirmar en términos generales -salvo los casos aislados a los que nos referiremos posteriormente- que México no ha aceptado francamente el Principio de la Responsabilidad del Estado.

Tres ideas han obstaculizado su reconocimiento y estructuración dentro de la doctrina y la legislación mexicana:

- 1.- El concepto de Soberanía, que el derecho mexicano lo entiende como el derecho de actuar sin más limitación que las impuestas por el propio Estado, aún cuando su actuación cause daños.
- 2.- La de que el Estado siempre actúa dentro de los límites establecidos por la ley, no pudiendo en consecuencia, ca

lificarse de ilícita su actividad.

- 3.- La de que los hechos realizados en contravención de lo _
dispuesto en la ley, no son hechos imputables al Estado,
sino que son atribuibles directamente a los funcionarios
o empleados que actúan por el Estado.

Estas tres ideas nos hacen concluir, que el Estado Mexicano se ha mantenido en una situación o estado de atraso en comparación a la evolución doctrinal y legislativa que ha tenido la institución en otros países. Hechos que no ha permitido una plena manifestación del Estado de Derecho.

Si partimos de la base, de que los administrados ---
tienen derecho a que se efectúe la actividad estatal, a que _
ella se ejerza dentro del marco de la legalidad, concluimos _
que también tienen derecho a la reparación de los daños causa
dos por la realización de la actividad estatal.

Las tres ideas antes esgrimida, y por las cuales se
estima que el Estado Mexicano no es Responsable de los daños
que ocasiones, resultan ser infundadas, ya que:

- 1.- Soberanía significa el ejercicio pleno de los poderes superiores por parte del grupo o conglomerado humano --pue--
blo o nación-- que se autodetermina y, en consecuencia, se
autolimita, al través de un ordenamiento jurídico-político
concreto y al cual denominamos Constitución.

Soberanía no significará mas, como lo alegaba BLACK
STONE, el ejercicio de la autoridad suprema en forma i---
rresistible, absoluta e ilimitada.

- 2.- La actividad ilícita del Estado implica, que todo acto es--
tatal debe ser emitido con estricto apego a derecho, no _
pudiendo, en consecuencia, calificarse de ilícito dicho _
acto; pero así como todo acto ilegítimo del Estado no ---

siempre origina Responsabilidad Estatal, tambien es cierto que todo acto legítimo no siempre libera de Responsabilidad al Estado.

3.- Los hechos que los funcionarios o empleados públicos realizan en contravención de lo dispuesto en la ley, pero que tengan que ver con la función que desempeñan, deben ser imputables al Estado, pues éste no debe separar a su conveniencia la actividad lícita o la ilícita de sus funcionarios, ya que éstos son parte integrante del órgano, y el órgano es parte integrante del Estado, luego entonces los actos de aquel, son actos de este. Además de que el Estado cuenta con mecanismos -- poder disciplinario, obediencia jerárquica, revisión y aprobación de los actos del inferior por su superior, etc. -- para controlar el buen desempeño de la función. Consideramos que sólo para el caso de que el funcionario actúe en forma totalmente independiente de la función que desempeña -- en consecuencia no actúa como funcionario, sino como cualquier particular -- podrá imputarsele responsabilidad personal, asimismo cuando realice actos como funcionario público pero que dichos actos sean penalmente relevantes. Por ejemplo, si celebra un contrato de arrendamiento sobre la casa -- que habita, éste es un acto jurídico particular, sin que tenga que ver nada con su calidad de funcionario público; pero si por el contrario emite un acto jurídico de Concesión Administrativa, este acto se emite con base en la función que tiene encomendada, aún cuando haya sido emitido lícita o ilícitamente.

Por otra parte, consideramos necesario adoptar medios adecuados y realmente efectivos frente al desarrollo incontenible de la actividad estatal, que no siempre resulta ser moral, económica y socialmente benéfica para los adminis

trados.

Por todo esto, estimamos necesario, primeramente, reconocer plénamente la Responsabilidad del Estado Mexicano y, posteriormente, establecer de una manera clara y precisa los procedimientos que los particulares afectados deben seguir para obtener la reparación de los daños sufridos.

Pues estamos seguros que un verdadero Estado de Derecho y los propios fines del Estado, no se manifestarán satisfactoriamente si el Estado no se obliga a reparar los daños que ocasione a sus administrados.

13. LA LEGISLACION MEXICANA.- México sólo a reconocido en forma aislada y excepcional su Responsabilidad, ciñéndose a los casos de: a.- Expropiación por Causa de Utilidad Pública; b.- Daños causados por la Revolución Mexicana; c.- Responsabilidad Subsidiaria del Artículo 1928 del Código Civil, y d.- Responsabilidad Directa regulada por la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.

a.- La Expropiación por Causa de Utilidad Pública se encuentra regulada en el artículo 27 Constitucional, que en su párrafo segundo dice: La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Además, cuenta con su ley reglamentaria que define los casos de procedencia.

Consideramos por nuestra parte, que la Expropiación por Causa de Utilidad Pública es el paradigma mexicano del Principio de Responsabilidad Estatal, pues es el caso donde el Estado está obligado a reparar los daños que el acto expropiatorio causa a los sujetos expro

plados. Está regulado tanto por la Constitución como por su ley reglamentaria, disciplinas estas -Derecho Constitucional y Administrativo- pertenecientes al Derecho Público. Y opera la indemnización aún cuando los daños causados sean una consecuencia de la actividad ilícita del Estado.

b.- Los daños causados a los particulares como consecuencia de la Revolución Mexicana, fueron indemnizados conforme a la ley del 30 de agosto de 1919, que determinó en forma expresa la Responsabilidad del Estado Mexicano. Esta ley constituyó un gran adelanto para el derecho mexicano en cuanto a la Responsabilidad Estatal, pues consideró también la obligación del Estado de reparar los daños causados hasta por foragidos y rebeldes, estableciendo como única obligación para los afectados, la de probar que esos daños se originaron como consecuencia de un acto u omisión imputable a la autoridad encargada de dar garantías.

c.- El artículo 1928 del Código Civil establece: El Estado tiene obligación de reparar los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le estén 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. En este artículo el legislador ordinario estableció la obligación del Estado Mexicano, de reparar los daños que sus funcionarios causen en el ejercicio de la función que se les encomienden. Es una Responsabilidad Subsidiaria o Indirecta, ya que expresamente se establece la responsabilidad directa del funcionario. Además, sólo men-

ta será procedente para el caso de que los bienes del funcionario no alcancen a cubrir la totalidad de los daños ocasionados. Por otro lado, el ejercicio de la función por parte del funcionario público debe ser ilícito, pues ello se desprende de que este artículo se localiza en el Capítulo V, Título Primero, del Libro Cuarto, que habla precisamente de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.*

Todo esto nos hace concluir, que la Responsabilidad del Estado Mexicano es Indirecta; es una Responsabilidad Civil, pues, en el principio: culpa, del derecho -- privado, y establece la necesidad de demandar primeramente al funcionario causante del daño, obtener una sentencia favorable, ejecutar dicha sentencia sobre el patrimonio del funcionario y si este resulta no ser solvente, de mandar posteriormente al Estado para poder obtener la diferencia que el funcionario no alcanzó a pagar.

d.- El último caso de reconocimiento de la Responsabilidad -- del Estado Mexicano, es el que se contempla en la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal. Aquí, ya se acepta la Responsabilidad Directa del Estado, pues en su articulado se establece que cuando la reclamación -- se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la Responsabilidad Civil del Estado, no

* Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Significa que el funcionario ha obrado sin derecho, intencionalmente, imprudente o negligentemente.

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 esta ley se facilitó, aunque sea un poco, el extenso y complicado procedimiento establecido en el artículo 1928 del Código Civil, pues establece que no será necesario demandar previamente al funcionario causante del daño. Esta ley complementa lo establecido por el Código Civil, pues nos remite a él, cuando nos dice que las reclamaciones que se funden en los actos u omisiones que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado. Esto nos indica, que aún cuando se pueda demandar directamente al Estado, la Responsabilidad que tiene es Civil, implicando esto, que se regulará por el Derecho Privado y se informará en los principios del Derecho Civil. Además limita su procedencia a los casos exclusivos de falta o culpa de los servicios públicos.

Aún cuando la Ley de Depuración de Creditos restringe la Responsabilidad del Estado, a los daños causados por la deficiencia de los servicios públicos, representa el comienzo de una estructuración legislativa que establezca definitivamente la Responsabilidad Directa del Estado.

Por otra parte, autores como ANTONIO CARRILLO FLORES, consideran que los códigos federales de procedimientos (1897, 1908 y 1942) han concedido al Estado ciertos privilegios como el de inembargabilidad, no poder ser condenado en costas, no estar obligado a entrar a concurso, etc. que obstaculizan aún más la efectiva realización de la Responsabilidad

Estatal.⁸⁰

Todo lo anterior nos hace afirmar, que México no ha adoptado plenamente el Principio de Responsabilidad Estatal, pues los casos a que nos hemos referido, la limitan a un tipo de Responsabilidad Subsidiaria o Directa, pero restringida a los casos de falta de los servicios públicos. Además de que se regulará por los principios del derecho civil. Con excepción, claro está, del caso de Responsabilidad por Expropiación, que como ya dijimos, es el paradigma del derecho mexicano de la Responsabilidad Estatal, regulada por el derecho constitucional y procedente aún por la actividad ilícita del Estado.

Por la falta de reconocimiento y estructuración debida en nuestra legislación, México ha adoptado excepcionalmente su Responsabilidad Estatal, hecho que ha acarreado una inseguridad y una irrealización efectiva del principio de Responsabilidad, pues el derecho mexicano ha adoptado, indistintamente, una Responsabilidad Directa y Exclusiva para el caso de la Expropiación por Causa de Utilidad Pública; una Responsabilidad Subsidiaria o Indirecta con la responsabilidad directa de sus funcionarios que obren ilícitamente en el desempeño de la función encomendada, caso del artículo 1928 del Código Civil; una Responsabilidad Directa para el caso de Responsabilidad Civil del Estado, siempre y cuando implique culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, caso de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal;

80. CARRILLO FLORES ANTONIO. Conferencia expuesta en la Escuela Libre de Derecho el día 8 de marzo de 1976. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sección Revistas. Pág. 4.

una Responsabilidad Directa para los daños causados por la Revolución Mexicana, caso de las leyes promulgadas entre 1911 y 1920; y, una Irresponsabilidad Total para todos los demás casos que no estén comprendidos en los anteriores.

14. NUESTRA PROPUESTA.-- Dada la diversidad de la regulación aislada que ha tenido el Derecho Mexicano, concluimos que México no reconoce plenamente su Responsabilidad. Por ello, la primera propuesta que podemos y debemos hacer es la de que se reconozca plena y contundentemente la Responsabilidad del Estado Mexicano. Para esto, proponemos un agregado a la Constitución Política que establezca de una manera clara y definitiva la Responsabilidad del Estado Mexicano. Proponemos que sea en la Constitución y no en otro lado, porque es ésta la que constituye el ordenamiento superior del Estado, pues regula la organización, funcionamiento y relación de los poderes entre sí y para con los administrados, y establece los derechos ó garantías de los particulares. Siendo, en consecuencia, donde el Estado debe reconocer su Responsabilidad y donde los particulares encuentran declarados sus derechos, que constituyen los límites de la actividad Estatal.

El reconocimiento de la Responsabilidad del Estado Mexicano, podría quedar plasmado en el artículo 27 de la Constitución, pues el hace referencia al derecho de propiedad, -- que principalmente se puede ver lesionado por la actividad -- estatal y por la cual se producirá su Responsabilidad.

Otra propuesta que hacemos --una vez que se haya reconocido la Responsabilidad del Estado Mexicano-- es la de que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los -- Estados, por lo que respecta a su competencia, expidan leyes

que reglamenten satisfactoriamente el agregado constitucional antes propuesto. Estas leyes deberán regular en términos generales, los casos en que proceda la Responsabilidad del Estado y los procedimientos que deben seguir los particulares afectados, para poder obtener la indemnización de los daños sufridos. Deben definir con claridad: a.- Sujetos: tanto Activo del Daño, pero pasivo de la acción resarcitoria, como Pasivo del Daño, o activo de la acción resarcitoria; b.- Actos o Hechos de los Organos Estatales que produzcan Responsabilidad; c.- Daño, perjuicio o lesión que sufran los particulares; y, e.- Los procedimientos a seguir para que los particulares afectados obtengan la indemnización a que hubiere lugar.

Así, tendremos regulado satisfactoriamente todo lo atinente a la Responsabilidad del Estado, pues tendremos reconocida constitucionalmente la Responsabilidad Estatal y el derecho de los particulares a obtener una reparación de los daños que el propio Estado les cause; y, contaremos con leyes que reglamenten adecuadamente los casos en que proceda la Responsabilidad del Estado.

Sugerimos como texto para el agregado constitucional propuesto el siguiente:

"El Estado, será responsable de los daños y perjuicios que cause a los particulares por el ejercicio de las funciones encomendadas a sus órganos. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de Responsabilidad Estatal, en donde se definan con claridad los requisitos y procedimientos para que los particulares afectados obtengan la indemnización a que hubiere lugar".

CONCLUSIONES.

- 1a. Entendemos en términos generales, que el concepto Responsabilidad implica la obligación de satisfacer, por quien la debe o por otra persona, cualquier pérdida, daño, perjuicio o lesión que se hubiera causado a una persona, por que así lo determine la ley, las estipulaciones del contrato o se deduzca de los hechos acaecidos, aunque en la realización de los mismos no haya intervenido culpa ni negligencia del obligado a reparar el daño.
- 2a. En la Doctrina Clásica prevaleció el principio de la Responsabilidad Absoluta del Estado. Y fue consecuencia de entender el concepto Soberanía como el ejercicio del poder en forma absoluta, irresistible e ilimitada.
- 3a. En la Doctrina Mixta o Intermedia surge la posibilidad de establecer la Responsabilidad del Estado, pero sólo era procedente para el caso de que los daños causados se hubiesen producido por los Actos de Gestión del Estado. Es la primera doctrina que establece la Responsabilidad del Estado, aún cuando es limitada, es el primer gran paso en la doctrina general.
- 4a. En la Doctrina de la Responsabilidad Plena del Estado, se

pretende establecer íntegramente la obligación del Estado de reparar los daños causados a los particulares. Y para tal efecto, la doctrina se divide en dos vertientes: + -- Sistema Civilista y + Sistema Administrativista. En esta doctrina se pretende establecer no sólo la Responsabilidad del Estado por sus Actos de Gestión, sino también, -- para los Actos de Imperio o Soberanía que realiza el Estado.

- 5a. En el Sistema Civilista los autores utilizan los principios y postulados del Derecho Privado, específicamente del Derecho Civil. Y elaboran para sustentar la Responsabilidad del Estado la Teoría de la Representación y la Teoría Organicista. Los autores buscan fundar la Responsabilidad Estatal en los principios del Derecho Civil, que aún cuando se basan en los postulados restringidos del Derecho -- Privado -- por la naturaleza de la relación que surge entre el Estado y los particulares -- es una postura definitiva de obligar al Estado a reparar los daños que origina su actividad.
- 6a. En el Sistema Administrativista los autores pretenden desembarazarse de los postulados del Derecho Civil, buscando elaborar doctrinas que partan de los principios del -- Derecho Público, específicamente del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Y argumentan que el Estado puede responsabilizarse de tres maneras: 1.- Responsabilidad Indirecta o Subsidiaria; 2.- Responsabilidad Concurrente o Paralela; y, 3.- Responsabilidad Directa y Exclusiva.
- 7a. En la Responsabilidad Estatal de forma Indirecta o Subsidiaria, el Estado no asume directamente la obligación de

reparar los daños causados, sino que el primer obligado a hacerlo es el funcionario o empleado que emitió el acto dañoso. Así, el Estado se obliga indirectamente a reparar los daños que causó su funcionario público, quien es el responsable directo. Es subsidiaria en cuanto a -- que al Estado no se le podrá reclamar directamente la reparación de los daños, sino que primero se tendrá que reclamar esa reparación al directamente responsable y este es, el funcionario o empleado público. Además de que sólo procederá cuando el patrimonio del directamente obligado no alcance a cubrir la totalidad de la reparación, será, entonces, cuando el Estado asuma la obligación de cubrir la porción de la reparación no pagada por el funcionario público. Los autores elaboraron para sustentar su postura las teorías de: a.- La Responsabilidad Objetiva; b.- Del Riesgo Profesional; c.- De la Culpa o Negligencia; y, d.- De la Culpa del Servicio Público. Como -- podemos advertirlo, aún cuando estas teorías se elaboraron dentro del Sistema Administrativista, todavía contienen ideas de los principios del Derecho Civil.

- 8a. En la Responsabilidad Estatal de forma Cocurrente o Paralela, tanto el funcionario público como el Estado son -- responsables de los actos o hechos que causen daño a los administrados. Pudiendo el afectado reclamar la totalidad de la indemnización a cualquiera de ellos individualmente o a ambos si así lo prefiere. Se establece con esto una obligación solidaria pasiva. Con esta forma de Responsabilidad Estatal, los particulares afectados tienen mayor posibilidad de obtener la reparación de los daños sufridos, pues aquí ya no es necesario reclamar y ejecu--

tar primero el patrimonio del funcionario público, ya que podemos exigir de ambos la reparación de los daños, no -- importando que el funcionario sea o no solvente, pues el Estado está obligado a reparar la totalidad de los daños irrogados a los administrados. Pudiendo el Estado repetir o no, la porción de la indemnización que le corresponde -- pagar al funcionario público.

9a. En la Responsabilidad Estatal de forma Directa y Exclusiva, el Estado se obliga directamente a indemnizar los daños que por el ejercicio de sus funciones se causen a los administrados. Y es exclusiva, en cuanto a que el Estado asume íntegramente la obligación de reparar los daños, -- sin que al funcionario público se le exija indemnización alguna. Consideramos, que esta forma de Responsabilidad -- Estatal es la verdadera meta o finalidad a la que propende toda la Doctrina Administrativista, pues es aquí, donde el Estado ve colmados sus fines y donde los administrados ven asegurados sus derechos. Para ello, los autores -- elaboraron las teorías de: a.- El Principio de Equidad; -- b.- El Principio del Daño o Sacrificio Especial; c.- El -- Principio de la Lesión; d.- El Principio del Enriquecimiento Injusto del Estado; y, e.- La Doctrina del Riesgo Social. Como podemos advertirlo, los autores pretenden -- sustentar sus teorías con principios y postulados del Derecho Público, aún cuando algunos de ellos, todavía conservan ideas del Derecho Privado.

10a. La Actividad del Estado que se realiza al través de sus Funciones y que se ejerce por sus Organos, pueda irrogar daños a los gobernados.

11a. Las Actividades esenciales o fundamentales del Estado --

son: + Función Administrativa; + Función Legislativa; y, + Función Jurisdiccional.

- 12a. La Responsabilidad Extracontractual del Estado tanto puede originarse o surgir del comportamiento del Organó Ejecutivo como del Organó Legislativo o del Organó Jurisdiccional.
- 13a. El fundamento de la Responsabilidad Estatal lo encontramos de dos formas: + Fundamentos Implícitos, y + Fundamentos Explícitos. Entre los primeros tenemos los principios, postulados o derechos reconocidos por el Estado de Derecho; entre los segundos, tenemos la leyes que en forma expresa y clara establecen la Responsabilidad del Estado.
- 14a. Consideramos que los Fundamentos Implícitos son válidos, pero precisamente por la existencia del Estado de Derecho, se requiere una ley que establezca la Responsabilidad del Estado. Pues el sistema normativo encauza las funciones del Estado -regula el funcionamiento de los poderes- y si pretendemos que el Estado actúe conforme a derecho, debe existir un cuerpo normativo que regule con precisión la actividad estatal. Luego entonces, tanto los Fundamentos Implícitos como los Explícitos son necesarios para que se establezca, de una manera clara y precisa, la Responsabilidad del Estado. Pues ambos fundamentos se complementan.
- 15a. La ley que consagre la Responsabilidad Estatal debe establecer de una manera clara y precisa los casos en que proceda la responsabilidad, así, consideramos que debe definir: a.- Sujetos: + Activo del Daño y Pasivo del Daño; b.- Actos o Hechos que originen responsabilidad; c.- Daño, esto es, la afectación de la esfera jurídica de los administrados; d.- Nexó o Vínculo Causal entre el Daño y

el Acto o hecho estatal; y, e.- El procedimiento que el afectado debe seguir para obtener el reconocimiento y la reparación de los daños que sufrió.

- 16a. La Responsabilidad Extracontractual del Estado tanto puede surgir del comportamiento del Poder Ejecutivo, como del Legislativo y Jurisdiccional. Aún cuando, en la actualidad, es mas frecuente y común que surja por la Actividad Administrativa.
- 17a. México no acepta plenamente el principio de Responsabilidad Estatal. Reconociendo, tan sólo, cuatro casos: a.- Expropiación por Causa de Utilidad Pública; b.- Daños Causados por la Revolución Mexicana; c.- Responsabilidad Subsidiaria del artículo 1928 del Código Civil; y, d.- Responsabilidad Directa de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.
- 18a. México ha regulado lo atinente a la Responsabilidad del Estado de una manera aislada y hasta cierto punto, inoperante. Pues ha adoptado casi la totalidad de las formas de responsabilidad, dado a cada una de ellas diversa regulación.
- 19a. México debe aceptar y estructurar, de una manera clara y precisa su Responsabilidad.
- 20a. México debe reconocer la Responsabilidad Estatal como un derecho o garantía constitucional. Para ello, debe hacer un agregado al artículo 27 Constitucional, donde establezca su responsabilidad y donde obligue al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, por lo que a su competencia respecta, a que expidan leyes reglamentarias sobre el agregado constitucional propuesto.
- 21a. Con un reconocimiento Constitucional de la Responsabilidad del Estado Mexicano, y con leyes reglamentarias sobre

ese apartado constitucional, México se podrá manifestar plenamente como un verdadero Estado de Derecho, que reconoce y garantiza los derechos de sus gobernados.

22a. El tema de Responsabilidad del Estado es uno de los pocos temas que se han dejado empolvar en las bibliotecas, y -- que, precisamente por ello, hemos deseado sacarlo nuevamente a la luz de la crítica y de la razón; buscando sinceramente, arraigarlo en la doctrina y, principalmente, en la legislación mexicana.

23a. Este tema es en extremo complejo y extenso, por ello, seguro estoy de que adolece de errores, además de que han quedado algunos subtemas que no he tratado, por ejemplo: contenido específico de la leyes sobre Responsabilidad -- Estatal; manera de cumplir la obligación resarcitoria del Estado; competencia y procedimientos ante los tribunales; tribunales competentes; etc., pero que por los fines de la presente investigación nos hanfan salir de ellos.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición Actualizada. Editorial Porrúa S.A. México 1983. Biblioteca Particular.
- 2.- ALESSI RENATO. Instituciones de Derecho Administrativo. -- Tomo II. Traducción de la Tercera Edición Italiana por Buenaventura Pellisá Prats. Bosch Casa Editorial. Barcelona, España. 1970. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-IV-18 Sótano.
- 3.- ALVAREZ GENDIN SABINO. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch Casa Editora. Barcelona, España. -- 1958. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-II-22 Sótano.
- 4.- BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. J. Laujouane y Cía. Libreros y Editores. Buenos Aires, Argentina. 1938. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-I-29 Sala.
- 5.- BUULRICH RODOLFO. Principios Generales de Derecho Administrativo. Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, Argentina. 1942. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-II-6 Sala.

- 6.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. Biblioteca Particular.
- 7.- CANASI JOSE. Derecho Administrativo. Volumen IV. Parte Especial. Ediciones De Palma, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1977. Biblioteca Universidad La Salle. Loc. 344.882 Cad-d. V. 4.
- 8.- CARRILLO FLORES ANTONIO. La Responsabilidad del Estado en México. Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 1. Número 1, 1977. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 9.- COLOMBO LEONARDO A. Culpa Aquiliana. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1944. Biblioteca Universidad La Salle. Loc. 346.582 Col.
- 10.- DE VELASCO CALVO RECAREDO F. Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencias Administrativas. Tomo II. Segunda Edición. Librería Bosch. Barcelona, España. 1931. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-11-4 Sala.
- 11.- FABREGAS DE PILAR JOSE MARIA. Derecho Administrativo. Editorial Reus, S.A. Madrid, España. 1924. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-1V-8 Sala.
- 12.- FLEINER FRITZ. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, S.A. Traducción de Sabino A. Gendfn. España. 1933. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-1V-19 Sala.
- 13.- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. Vigésimosegunda edición. Biblioteca Particular.
- 14.- FORSTHOFF ERNST. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1948. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-VI-22 Sótano.

- 15.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. México 1980. Biblioteca Particular.
- 16.- GASCON Y MARIN JOSE. Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Tomo I. Segunda Edición Revisada. Imprenta Clásica Española. Madrid. 1921. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 12-IV-28 Sala.
- 17.- LEGUINA VILLA JESUS. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública. Editorial Tecnos. Madrid. 1970. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-IV-16 Sótano.
- 18.- FIORINI BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo. -- Parte Segunda. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1968. Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-IV-25.
- 19.- MARIA DIEZ MANUEL. Derecho Administrativo. Tomo V. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1971. Biblioteca Universidad La Salle. Loc. 344. Dis. V. 5.
- 20.- MARIENHOFF S. MIGUEL. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Tercera Edición Actualizada. Abeledo-Perrot. -- Buenos Aires, Argentina. 1980. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 15-1-21 Sótano.
- 21.- MAYER OTTO. Derecho Administrativo Alemán. Tomo IV. Parte Especial. Las Obligaciones Especiales. Ediciones Arayú. -- Buenos Aires, Argentina. 1954. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-V-2 Sótano.
- 22.- OLIVERA TORO. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta -- Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1976. Biblioteca -- de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-VI-20.

- 23.- PORRUA PEREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Décimacuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980. Biblioteca Particular.
- 24.- SARRIA EUSTORGIO. Derecho Administrativo. Quinta Edición Revisada y Aumentada. Editorial Temis. Bogotá. 1968. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. -- 14-IV-19 Sótano.
- 25.- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa S.A. México 1982. Decimaprimer Edición. Biblioteca Particular.
- 26.- SERRA ROJAS ANDRES. Ciencia Política. Sexta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1981. Biblioteca Particular.
- 27.- SILVA SIMMA ENRIQUE. Derecho Administrativo. Tomo II. -- Universidad de Chile., Escuela de Derecho. Editorial Universitaria S.A. Santiago de Chile. 1958. Biblioteca -- Universidad La Salle. Loc. 344 Sil-a. V.2.
- 28.- WADE R.W.H. Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1971. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 14-VI-14 Sótano.

DICCIONARIOS.

- 1.- ATWOOD ROBERTO. Diccionario Jurídico. Biblioteca de El Nacional. 1946. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 21-IV-1 Sala.
- 2.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1984. Biblioteca Particular.
- 3.- CABANELLAS GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Atalaya. Buenos Aires, Argentina. 1946. Biblioteca Su

- prema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 21-IV-4 Sala.
- 4.- DE PINA RAFAEL. Diccionario de Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980. Biblioteca Particular.
 - 5.- DICCIONARIO DE-DERECHO PRIVADO. Tomo II, G-2. Editorial Labor, S.A. Madrid, España. 1954. Reimpresión. Biblioteca Universidad La Salle. Loc.
 - 6.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VIII, Rep-2. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1984. Biblioteca Particular.
 - 7.- MORENO DANIEL. Diccionario de Política. Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1980. Biblioteca Particular.
 - 8.- ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA. Tomo XXVII, Rogis-Sani. Francisco-Seix Editor. Barcelona, España. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 21-III-3 Sala.
 - 9.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXIV, Real-Retr. Bibliográfica Omeba. Editores Libreros. Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación. Loc. 20-VII-24 Sala.
 - 10.- PALOMAR DE MIGUEL JUAN. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones S. de R.L. México. 1981. Biblioteca Particular.