

436
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTICULO 1827 DEL
CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA
COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA
FEDERAL, QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JULIO FERNANDO SANCHEZ AYALA



ARAGON, MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi mamá :

**Por que me dió la vida
y se ha preocupado
para que ésta sea mejor cada día**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

I. TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO.....	10
A. Teológica.....	10
B. Familiar.....	10
C. Naturalistas.....	10
D. Violento.....	10
E. Convencional.....	11
F. Espiritual.....	11
G. Constitución histórica.....	11
II. DIVERSOS CONCEPTOS DE ESTADO.....	12
III. ELEMENTOS DEL ESTADO.....	13
A. Territorio.....	14
1. Concepto.....	14
2. Significaciones.....	14
2.1. Negativa.....	14
2.2. Positiva.....	15
3. Impenetrabilidad.....	15
4. Indivisibilidad.....	15
5. Vinculación territorial al Estado (opiniones).....	15
5.1. Objeto.....	15
5.2. Sujeto.....	16
5.3. Limite.....	16
5.4. Derecho Internacional moderno.....	17
6. Territorio Nacional.....	17
B. Población.....	19
1. Concepto.....	19
2. Aspectos Generales.....	19
C. Poder.....	21
1. Concepto.....	21
2. Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	23
D. Orden juridico.....	23
1. Indivisibilidad del Poder Politico.....	25
2. Funciones Materiales y Formales.....	27

3. Constitución del Estado.....	27
4. Garantías Individuales.....	28
E. Soberanía.....	30
1. Concepto.....	30
2. Características.....	32
2.1. Independencia.....	32
2.2. Supremacía.....	33
3. En los Estados Unidos Mexicanos.....	33
4. Soberanía y Responsabilidad.....	34
F. Fines.....	36
1. Concepto.....	36
2. Explicación histórica de los fines del Estado.....	36

CAPITULO II

PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

I. PERSONA.....	40
A. Concepto de persona.....	40
B. Clasificación de persona.....	40
1. Física.....	40
2. Moral.....	40
II. TEORIAS RESPECTO A LA EXISTENCIA DE LAS PERSONAS MORALES.....	40
A. Ficción.....	40
B. Propiedad colectiva.....	42
C. Procedimiento de técnica jurídica de Saleilles.....	43
D. Realistas.....	43
E. Organista (tesis).....	43
F. Alma colectiva.....	44
G. Organismo social.....	44
H. Francisco Ferrara.....	44
I. Afirman la realidad de los entes colectivos.....	46
J. Jean Davin.....	46
K. Criterios respecto de la personalidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	47
1. Teoría de la Doble Personalidad del Estado.....	47
2. Teoría de la Personalidad Única que se exterioriza en dos voluntades.....	48
III. NUEVAS TENDENCIAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.....	50
IV. LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN NUESTRA LEGISLACION.....	50
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	51
B. Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para	

toda la República en Materia Federal.....	51
V. PERSONAS MORALES.....	52
A. Derecho Privado.....	52
B. Derecho Público.....	52
VI. ATRIBUTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO PERSONA MORAL.....	53
A. Nombre.....	53
B. Domicilio.....	53
C. Capacidad.....	55
1. Personas físicas.....	55
2. Personas morales.....	56
3. Principio de legalidad.....	56
4. Noción de Órgano.....	61
5. Titulares de la Función Órgano.....	63
6. Representación del Estado.....	64
D. Patrimonio.....	65

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA DE SUS SERVIDORES PUBLICOS

I. LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	67
A. Teorías en las que descansa la ausencia de responsabilidad del Estado.....	67
1. Soberanía.....	67
2. Límites legales.....	68
3. Responsabilidad del servidor público.....	69
B. Crítica a las teorías que sustentan la ausencia de responsabilidad del Estado.....	70
II. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	70
A. Legislaciones extranjeras que consagran la responsabilidad del Estado.....	71
1. Italia.....	71
2. España.....	71
3. Francia.....	72
B. Realidad jurídica de la responsabilidad en los Estados Unidos Mexicanos.....	75
C. Responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos por el ejercicio de sus tres poderes.....	76
1. Ejecutivo.....	76
2. Legislativo.....	79
3. Judicial.....	80
III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, PENAL Y CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	81
A. Responsabilidad Administrativa.....	83
B. Juicio Político.....	85

C. Responsabilidad Penal.....	89
1. Fuero constitucional.....	91
1.1. Fuero como inmunidad.....	91
1.2. Fuero como no procesabilidad.....	92
D. Responsabilidad Civil.....	92
1. Concepto.....	92
2. Responsabilidad Objetiva.....	94
2.1. Estricto sentido.....	94
2.2. Riesgo creado.....	94
2.3. Conducta errónea.....	95
3. Responsabilidad Subjetiva.....	95
- Artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.....	95
E. Recurso de Responsabilidad.....	97

CAPITULO IV

FUENTES DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. CONTRATO.....	103
II. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	106
III. DECLARACION UNILATERAL DE LA VOLUNTAD.....	107
IV. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA DECLARACION UNILATERAL DE LA VOLUNTAD.....	110
V. EL ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO.....	110
VI. RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO.....	112
VII. GESTIÓN DE NEGOCIOS.....	114
VIII. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS.....	115
IX. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	116
1. Responsabilidad Objetiva.....	118
1.1. Estricto sentido.....	118
1.2. Riesgo creado.....	121
1.3. Conducta errónea.....	123
2. Responsabilidad Subjetiva.....	124
2.1. Artículos 1910 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.....	124
2.2. El principio de la responsabilidad del Estado en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	126
2.3. Crítica al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.....	127

X- LEY	128
- Artículo 1 del Código Fiscal de la Federación.....	129
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	135

INTRODUCCION

No hay duda de que día con día, nuestro sistema jurídico procura la impartición de la justicia de una manera más precisa y expedita en nuestra sociedad, a través de la creación de nuevas instituciones jurídicas, publicación de nuevas disposiciones legales, mayor información al público, sistemas que facilitan los procedimientos judiciales, etc.; sin embargo, persisten aspectos fundamentales que afectan a los particulares y que de alguna manera aun no han sido debidamente resueltos.

Siendo partícipe de las teorías que consideran a la procuración de justicia, la seguridad, la libertad y el bienestar social como fines del Estado, se entiende que nuestro sistema jurídico ha establecido precisamente los preceptos en los que se basa la propia acción del Estado para alcanzar dichos fines, aunque esto signifique en algunos casos lesionar algunos intereses particulares, como lo es en el caso de la expropiación, que crea para el Estado la obligación de indemnizar al particular conforme al procedimiento establecido.

No obstante, perduran conductas del Estado que afectan intereses particulares, pero sin justificación legal alguna, las cuales pueden ocurrir por actos del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, es decir, dentro de la faz de los respectivos Poderes del Estado, como es el caso, por ejemplo, en la deficiencia en los servicios públicos, expedición de preceptos inconstitucionales, denegación de justicia, falsas acusaciones, lesiones e inclusive el homicidio, que se llegan a cometer en contra de los particulares, produciendo entre otras consecuencias, la obstaculización del tan procurado bien común y la no clara responsabilidad civil del Estado.

Al respecto, realicé un análisis a nuestro sistema jurídico en lo relativo a la posibilidad del particular para exigir del Estado la restitución, indemnización o rehabilitación derivada de la responsabilidad civil, y he llegado a la conclusión de que existe una falta de regulación de

esa materia, que en algunos de los casos vuelve imposible la acción del gobernado frente al Estado.

Por lo anterior, existe un verdadero motivo para proponer una reforma al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal en relación a la responsabilidad civil del Estado, apartándonos de la idea que sostienen algunos tratadistas, pensando que esto sólo conyevaría a nuevas obligaciones jurídicas e implicaciones económicas a cargo del Estado, que precisamente es lo que lo convierte en un problema complejo y de difícil determinación.

Para lograr esto, se considera necesario reformar el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, con el propósito de regular la obligación del Estado para responder del pago de los daños y perjuicios por él causados, a causa del ejercicio de las funciones administrativas, judiciales o legislativas, estableciendo que esta responsabilidad será directa del Estado y en consecuencia, los particulares tendrán el derecho a ser indemnizados, restituidos o rehabilitados por el Estado de todo daño y perjuicio que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, bien sea que tales daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos directamente prestados por el Estado, excepto los provenientes en caso de fuerza mayor y caso fortuito.

Asimismo, como complemento de lo anterior se tendrían que realizar las reformas correspondientes a las diferentes disposiciones legales relacionadas con este tema, tales como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

CAPITULO I

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

Para el correcto desarrollo de este tema he considerado de gran importancia analizar algunos aspectos fundamentales del Estado, tales como su origen, concepto, elementos, etc., los cuales nos brindan las bases para su comprensión y el mejor entendimiento de la relación que guarda con los particulares conforme a nuestra legislación.

I. TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO

Los autores han expuesto diversas teorías sobre el origen del Estado, dentro de las cuales me permito exponer las siguientes:

A. Teológica.- Se funda principalmente en que el Estado y el poder político provienen de Dios, atendiendo a cada una de las doctrinas predicadas por las distintas religiones existentes.

B. Familiar.- Basada en la necesidad de reproducirse, creando los primeros lazos de consanguinidad, reconociendo que la familia es la base de la sociedad, aunque se asignan otros fundamentos al origen del Estado, es decir, además de la importancia de los lazos de parentesco, la sociabilidad es un factor determinante.

Asimismo, reconoce que los orígenes de la familia son muy variados, ya que son diferentes las etapas de su desenvolvimiento, pasando por el patriarcado y matriarcado.

C. Naturalistas.- Derivan del hecho de que el Estado es un fenómeno natural o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza.

D. Violento.- Se basa en hechos de dominación, apareciendo el Estado como un instrumento de los vencedores sobre los vencidos, dominación que no ha tenido jamás otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor.

E. Convencional.- Se reconoce en la gran mayoría de los autores al contrato social como generador de la sociedad.

Juan Jacobo Rousseau es el autor de la obra "El Contrato Social", quien señala que el hombre pasa de un estado de naturaleza a una forma social voluntaria. Los hombres entregan una parte de su libertad natural a cambio de una mejor comunidad.

F. Espiritual.- Basada en la naturaleza racional y libre del hombre, que es el origen del Estado. Sólo la colaboración social impulsada por los fines que la comunidad se propone, se logran alcanzar las formas políticas más avanzadas. Aceptando que para la subsistencia de la sociedad, se requiere de la organización y poder.

G. Constitución histórica.- Se refiere a la evolución de las sociedades, basada en la respuesta a las necesidades y a los complejos problemas sociales.

Asimismo, en lo relativo al origen del Estado el Profesor Andrés Serra Rojas comenta lo siguiente:

"Para poder situar en forma conveniente el problema del origen del Estado, hemos de aludir, aunque en forma un tanto arbitraria, al desarrollo o evolución de las formas políticas.

I. Nuestro punto de partida es no aludir a la edad incierta de la humanidad, aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales.

II. La segunda etapa se inicia de los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias: horda, clan, tribu, fratria, etc., de los clanes a los imperios.

III. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad de China a Roma.

IV. La cuarta etapa bien puede denominarse los preludios del Estado en el largo proceso de la Edad Media.

V. La quinta y última etapa es la etapa máxima que va del nacimiento del Estado hasta la época actual, en estos aspectos principales:

a) El Estado nacional y patrimonial. Coincide con la formación de las nacionalidades europeas. El Estado es patrimonio del monarca, el cual lo transmite a sus herederos.

b) El Estado policía o Estado gendarme, fundado en los principios del liberalismo. El gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado y asume una representación política discrecional o reglada pero justificándose por la satisfacción del interés general.

c) El Estado de Derecho gobernado por el principio de que el gobernante debe ser sometido al Derecho y los particulares encuentran en la ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derechos que le brindan un amplio campo de acción.

En el Welfare State o Estado de bienestar general se alude a una organización en la que el Estado se propone el control de la política social y económica para subordinarla al bienestar general. La idea de bienestar social tiende a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de una sociedad, de las cuales debe ser liberada, eliminando la opresión económica que la domina y creando las infraestructuras que se enfrentan a las condiciones reales de una comunidad, entre ellas el reconocimiento de los derechos sociales.

d) Las formas estatales de este siglo son variadas y contradictorias: el Estado normal del subdesarrollo, el Estado autoritario y Estado totalitario; el Estado dictatorial, el Estado militar y el Estado monárquico.

e) El Estado de justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública. El Estado reconoce, por fin, que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares; por lo tanto que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir el interés general. La sociedad debe considerarse en la unidad de sus problemas fundamentales, dando oportunidad a todos y creando un régimen de seguridad civilizado."¹

II. DIVERSOS CONCEPTOS DE ESTADO

Entre las variadas concepciones que existen acerca del Estado, el Maestro Eduardo García Maynes dice que es:

"La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."²

¹ SERRA ROJAS, Andrés.- Teoría del Estado, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1990, págs. 161 y 162.

² GARCÍA MAYNES, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, 45a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993, pág. 98.

El Licenciado Rafael de Pina lo ha definido como:

"Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (Del Vecchio) ..."³

El Maestro Benito Solís Luna lo conceptualizó de la siguiente manera:

"El Estado es la organización jurídica de una población, asentada en un territorio y con un gobierno propio."⁴

El Profesor Modesto Seara Vázquez nos dice acerca del Estado lo siguiente:

"El Estado sería una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía."⁵

Asimismo, el maestro Andrés Serra Rojas nos indica que:

"Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población-elemento humano, o grupo social sedimentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."⁶

III. ELEMENTOS DEL ESTADO

Siguiendo con la definición de Estado del Maestro Andrés Serra Rojas, citada en el punto anterior, por considerarla como una de las más completas, podemos decir que el Estado se compone de 6 elementos, que son: territorio, población, poder y orden jurídico, que el maestro

³ PINA, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 12a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1984, pág. 258.

⁴ SOLÍS LUNA, Benito.- El nombre y el Derecho, 10a. ed., México, Edit. Harero, S.A., 1962, pág. 36.

⁵ SEARA VAZQUEZ, Modesto.- Derecho Internacional Público, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1986, pág. 83.

⁶ SERRA ROJAS, Andrés.- *idm. cit.*, pág. 167.

Andrés Serra Rojas los clasifica como elementos esenciales; y por otro lado la soberanía y los fines del Estado, que el mismo autor los clasifica como elementos determinantes.

A. Territorio

1. Concepto

Respecto al territorio del Estado, el Profesor Benito Solís Luna ha dicho lo siguiente:

"El territorio representa la superficie en donde vive y muere la población.
Es el país."⁷

El Licenciado Rafael de Piña lo define como:

"Elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía..."⁸

2. Significaciones: El territorio, se manifiesta según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa y otra positiva.

2.1. Negativa.- Consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado.

También hay un aspecto negativo del territorio en Derecho Internacional, que señala el dominio o zona prohibida para los demás Estados. Un Estado soberano no puede tolerar intromisiones indebidas en su territorio, así como él se encuentra obligado a respetar la integridad territorial de sus vecinos o el territorio de cualquier otro Estado.

⁷ SOLÍS LUNA, Benito.- obr. cit., pág. 36.

⁸ PIÑA, Rafael de.- obr. cit., pág. 459.

2.2. Positiva.- Se refiere a que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

3. La impenetrabilidad.- Debe señalarse la impenetrabilidad del territorio que relaciona a un Estado con su soberanía, es decir, en un territorio solo puede existir un Estado, aunque la doctrina menciona numerosos casos que pueden alterar este principio.

4. La indivisibilidad.- Otro de los atributos del territorio es la indivisibilidad. Esta nota deriva de la misma índole de la organización política. Si el Estado, en cuanto persona jurídica, es indivisible, por lo tanto sus elementos han de serlo igualmente.

El principio que ahora se estudia es a veces quebrantado. En virtud de un acuerdo internacional, a consecuencia de una guerra o por razón de otra índole (cesión voluntaria, rectificación de fronteras, etc.), es posible que una zona del territorio resulte segregada del resto y pase a formar parte de otro Estado. Cuando hay cesión, ésta tiene por objeto no la tierra muerta, sino el imperio sobre las personas que la habitan. Lo mismo ocurre en el caso de la ocupación.

Conviene advertir que el ámbito en que el Estado ejerce su autoridad no es, como suele creerse, la superficie comprendida dentro de las fronteras. En realidad se trata de un espacio tridimensional, es decir, tomando en cuenta su espacio aéreo.

5. Vinculación territorial al Estado (opiniones):

5.1. Objeto.- Llamada también de la propiedad, dominio o patrimonialista, supone al territorio como una cosa sobre la cual el Estado establece una relación jurídica como la que existe entre un propietario y un inmueble.

El primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acepta esta tesis del territorio objeto, al afirmar que:

Art. 27.-La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada...

Esta última parte del párrafo citado y el párrafo tres del propio artículo que faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, marcan la tesis del territorio objeto como una función social.

Se ha impugnado esta teoría afirmando que la relación entre Estado y su territorio, no es semejante a la relación que mantiene el propietario con su inmueble, pues éste es una cosa externa y en cambio el territorio forma parte del concepto mismo del Estado.

5.2. Sujeto.- Define al territorio como un elemento del Estado. El poder del Estado no se puede ejercer más que sobre un territorio subordinado exclusivamente a su soberanía. El territorio aparece como el ámbito del poder público sin el cual resulta inexplicable el propio orden jurídico.

León Duguit afirma que el territorio es un elemento constitutivo de la persona Estado, sin el cual no se le concibe, es decir, el Estado que posee el poder político no puede ejercerlo sino con la condición de que haya un territorio exclusivamente.

5.3. Limite.- Afirma que el territorio no es otra cosa que el límite de la soberanía de un Estado, es decir, el marco en el que el Estado puede realizar actos de poder. Todas las personas que están en el territorio del Estado están sujetas a su jurisdicción.

Dentro de estas opiniones señalamos la del profesor Kelsen, que afirma que el territorio no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal.

El maestro vienes afirma que el espacio al que se circunscribe la validez del orden juridico estatal es lo que se llama territorio del Estado. Este carácter completamente normativo se revela advirtiendo que sólo es territorio el espacio en que deben realizarse ciertos hechos.

5.4. Derecho Internacional moderno.- Sostiene con evidente razón que el Estado tiene un pleno derecho de propiedad sobre su territorio.

Ningún Estado se concibe en la actualidad sin un territorio y los problemas que de él se puedan suscitar son de notable gravedad. Es suficiente el vuelo de un avión extranjero sobre un territorio nacional para que pueda desencadenar un conflicto.

Los autores modernos han emitido opiniones originales sobre la naturaleza del derecho que tiene el Estado sobre su territorio. para Laband este Derecho es un derecho real de naturaleza pública.

6. Territorio Nacional

Por lo que se refiere al territorio nacional, el maestro Andrés Serra Rojas, señala:

"Es aquella porción de la superficie terrestre en el Continente nacional, en la cual el Estado mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones; sujeta a la población al poder estatal y no tolera intromisiones indebidas de otros poderes."

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al territorio nacional en su título segundo, capítulo segundo, denominado: "De la partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", artículos del 42 al 48.

*SERRA ROJAS, Andrés.- obr. cit., pág. 272.

Art. 42.-El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;**
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;**
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;**
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;**
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y**
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.**

Art. 43.-Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

Art. 44.-La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 45.-Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Art. 46.-Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Art. 47.-El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

Art. 48.-Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

La superficie total del territorio nacional es de 1 972 546 kilómetros cuadrados.

El desarrollo de las costas y fronteras de la nación mexicana es de 13,098 kilómetros.

B. Población

I. Concepto

El Licenciado Rafael de Pina define a la población como:

"Elemento personal del Estado. Está formada por los nacionales, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio de Estado, no se consideran como parte de su población.

La población de un Estado vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes mantenedor de aquél en el espacio y en el tiempo (A. Posada)."¹⁰

"El Profesor Benito Solís Luna dice al respecto:

"La población, que obedece las leyes que ella misma se otorga, compone a su vez una comunidad humana, superior al grupo familiar y al regional; por lo común constituye una nación."¹¹

Asimismo, el maestro Modesto Seara Vázquez, define a la población como:

"El conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental de un Estado..."¹²

2. Aspectos generales

Por otro lado, el Estado siendo una persona moral, sólo puede actuar por medio de personas físicas. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones. Por ello es que entre las facultades que la integran son funciones orgánicas (votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la patria, etc.). Estas facultades y obligaciones que hacen posible imputar a la persona jurídica estatal actos realizados por personas físicas, reciben el nombre de obligaciones y derechos políticos.

¹⁰ PINA, Rafael de. - obr. cit., pág. 328.

¹¹ SOLÍS LUNA, Benito. - obr. cit., pág. 36.

¹² SEARA VAZQUEZ, Modesto. - obr. cit., pág. 83.

La sujeción de los individuos al orden jurídico no se encuentra únicamente vinculada a la calidad de miembros del Estado, sino que existe relación con todos los hombres que intervienen en el territorio.

Los derechos políticos pertenecen exclusivamente a los ciudadanos, otros corresponden a todos los miembros del Estado, lo mismo a los ciudadanos que a los extranjeros (derecho de libertad, derecho de petición en asuntos que no tengan carácter político, derecho de acción, etc.).

La nacionalidad debe ser distinguida de la ciudadanía, que implica la facultad de intervenir, en la vida pública.

El Licenciado Rafael de Pina define a la nacionalidad como:

“Vínculo jurídico que liga a una persona con la nación a que pertenece.”

Asimismo, a la ciudadanía como:

“Calidad y derecho de los ciudadanos”

Y al ciudadano como:

“Miembro del Estado, políticamente activo...”

Por lo anterior, se podría decir que son los ciudadanos los que resuelven los negocios vitales de la vida de un Estado. Por eso se dice con razón que el ciudadano es la más alta categoría a que puede aspirar un individuo dentro de los países democráticos.

Al respecto nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

Art. 32.- Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República.

Asimismo, el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

Art. 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y**
- II. Tener un modo honesto de vivir.**

C. Poder

Toda sociedad organizada requiere de una voluntad que la dirija, constituyéndose el poder del grupo.

El poder del Estado o relaciones de poder es un aspecto significativo de un sistema político, que distingue la política de cualquier otra actividad humana.

I. Concepto

El poder es un medio para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia.

El poder es unas veces de tipo coactivo, otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no están en condiciones de asegurar el cumplimiento de dichas prescripciones por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen la libertad para abandonarla en cualquier momento.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coercitivo, sino meramente disciplinarios. El poder coactivo es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma coercitiva, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, ésta tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado. Dicho principio, es universalmente admitido en nuestros días. Sin embargo; en épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente. Este fue el caso de la Iglesia Católica, que ha menudo hizo valer la autoridad aun en contra del Estado.

Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

El poder y la autoridad son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás.

Como se indicó, el fundamento de la autoridad es la facultad de tomar decisiones políticas, siendo ellas las que implican las más grandes responsabilidades para los servidores públicos.

2. Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En el Derecho público moderno, el poder se refiere a las facultades que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.

D. Orden jurídico

La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse así mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. Cuando una agrupación está organizada de acuerdo con una norma que emana de un poder ajeno, no es posible atribuirle naturaleza estatal. Los Estados miembros de una Federación son verdaderos Estados, precisamente porque la organización de los mismos deriva las leyes dictadas por ésta. Los municipios, en cambio, no son Estados, pues su organización se funda en las leyes de la comunidad a que pertenecen.

Un atributo esencial del Estado es la autonomía, misma que consiste en la facultad que tienen las organizaciones políticas de darse así mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía se manifiesta no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ello es que el orden jurídico estatal está integrado tanto por reglas de organización como por normas de comportamiento.

En numerosas ocasiones la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al concepto de Nación como sinónimo de Federación y por excepción de Estado.

La distinción entre Estados soberanos y no soberanos suele formularse de este modo: los primeros pueden por sí mismos, dentro de los límites creados o reconocidos por ellos, establecer libremente el contenido de su propia competencia; los segundos, aún cuando pueden darse normas, sólo tienen la facultad dentro de los límites de su poder estatal que se les ha reconocido.

De acuerdo con los artículos 39, 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado o República Representativa, Democrática y Federal, se organiza en tres formas: la Federación, los Estados y los Municipios.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Asimismo, el artículo 40 dispone:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El poder político de los Estados miembros de la Federación sólo puede ejercerse, por tanto, dentro de los límites asignados a éste por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos límites no representan una autolimitación, como en el caso del Estado soberano, sino que tienen su fundamento en el orden jurídico de la comunidad de la que forman parte.

Por lo que se refiere a la Federación, ésta actúa por medio de sus Poderes fundamentales, considerando algunos autores como el más importante al Ejecutivo, siendo un conjunto de entes personalizados, regidos por el derecho administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal alude a las bases en que se deberá organizar la Administración Pública Federal; y establece además su régimen jurídico.

El ordenamiento citado en el párrafo anterior, dispone que la Administración Pública Centralizada está compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos, y se auxilia con los organismos paraestatales, enunciados en el artículo 3° de la siguiente forma:

Art. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
- III. Fideicomisos.

Por lo que el Poder Ejecutivo requiere de varias manifestaciones de su voluntad en su actividad, a diferencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial que escasamente mantienen relaciones directas con los particulares.

Por último el artículo 115 de nuestra Constitución establece, que:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre,...

1. Indivisibilidad del poder político

Hemos dicho que el Estado constituye una unidad; de aquí deriva, como consecuencia necesaria, el principio de la indivisibilidad de su poder.

Al principio de la indivisibilidad parece oponerse la doctrina de la división de poderes. El filósofo inglés Hobbes sostuvo en el siglo XVII, la tesis de que la divisibilidad del poder político conduce a la disolución del Estado. A este punto de vista se opone la famosa doctrina de Montesquieu, según la cual en el Estado debe haber tres poderes, independientes e iguales entre sí, que se equilibran recíprocamente. Como lo ha observado Jellinek, Montesquieu no se plantea el problema general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes con tal unidad. La teoría a la que aludimos llevó a varios autores a negar el carácter unitario de la organización estatal y a sostener que se halla dividida en tres personas morales distintas que se completan mutuamente. Este fue, por ejemplo, el punto de vista defendido por Kant.

Los teóricos de la Constitución norteamericana sostuvieron, desde un principio, que el poder político pertenece originalmente al pueblo, el cual lo reparte, de acuerdo con las normas constitucionales, entre los diferentes órganos del Estado.

En el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se estableció igualmente el principio de que la soberanía es indivisible, inalienable e imprescriptible.

Para resolver la contradicción entre el postulado y las diferentes funciones de los órganos estatales, Sieyès esbozó más tarde la distinción entre poder constituyente—cuyo titular es pueblo - y poderes constituidos. En las constituciones de los diferentes países se conserva el principio de la unidad del Estado, pero se admite, en mayor o menor escala, la separación de los poderes.

Cada órgano estatal representa en los límites de su competencia, el poder del Estado. Así pues, se puede hablar de competencia, siendo el poder estatal, siempre el único.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, establece que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus

regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

En mi opinión el poder no se divide, sino que en principio cada una de esas manifestaciones le corresponde una función propia: la legislativa al Congreso, la jurisdiccional a los Tribunales y la administrativa al Ejecutivo. Pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusivamente la función que se les atribuye. Este hecho ha dado origen a la distinción entre funciones materiales y formales.

2. Funciones materiales y funciones formales

Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice.

En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino atendiendo al órgano que las cumple. Desde este punto de vista es formalmente legislativo todo acto del Congreso; formalmente jurisdiccional, todo acto de los Tribunales; y formalmente administrativo, todo acto del Ejecutivo.

3. Constitución del Estado

Como lo señale anteriormente, el maestro Eduardo García Maynes, ha definido al Estado como:

"La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."¹³

¹³ GARCÍA MAYNES, Eduardo... *cit. cit.*, pág. 98.

El Estado es por consiguiente, una forma de organización y dicha organización es de índole jurídica.

En la Constitución del Estado se comprenden, según Jellinek, las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.

Por otro lado, la palabra "Constitución" no es solamente aplicada a la estructura de la organización política, sino también al documento que contiene las llamadas garantías individuales.

4. Garantías individuales

En la Roma antigua el conocimiento del Derecho era un monopolio de la clase patricia, que lo ejercía a través del Colegio de los Pontífices. Una de las primeras reivindicaciones plebeyas en las luchas sociales que siguieron a la caída de la monarquía fue precisamente lograr la publicidad del Derecho, lo que se consiguió según la tradición a mediados del siglo V antes de Cristo con la Ley de las XII Tablas. En la China Antigua, las leyes no debían ser publicadas, para evitar a los particulares la tentación de invocarlas promoviendo litigios que perturbaran la paz social e impedirían la solución amistosa preferida en esa sociedad.

Modernamente con el auge del Estado liberal, se convirtió en un tema central de las preocupaciones, no sólo de los juristas, sino también de la vida y del pensamiento político la "Seguridad Jurídica". Una de las principales funciones del Derecho, en esa concepción, es precisamente servir de límite al poder del Estado y controlar su ejercicio.

Esos intereses vitales fueron fijados con notable claridad por la tradición jurídica y política occidental, como reacción contra el absolutismo anterior. Su idea central es la de la libertad en sus diversas manifestaciones: libertad frente a la detención arbitraria, libertad de conciencia, de expresión, de domicilio y de trabajo; y otras consideraciones como derechos fundamentales de la persona humana, que el Estado ha de reconocer y proteger. La expresión más famosa se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, en su formación originaria, esta concepción de la seguridad va unida a dos ideas claves: la concepción del Estado Liberal y la doctrina del Estado de Derecho.

El Estado liberal considera su misión primordial asegurar la libertad de los ciudadanos. El artículo 2 de la mencionada Declaración de Derechos se establecía que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión. El Estado liberal es ante todo un mecanismo de seguridad. Debe proteger esas libertades y asegurar los lineamientos que han de observar los individuos en la vida social.

Lo que caracteriza al Estado de Derecho, al menos en su concepción originaria, es esa limitación del poder estatal en beneficio del conjunto de derechos reconocidos al ciudadano, que son considerados no como una graciosa concesión de la Ley, sino como verdaderos derechos naturales, anteriores y superiores al Estado, puesto que éste se justifica precisamente en la medida en que los ampara y los hace efectivos. La seguridad jurídica en su más amplia acepción se convierte así en el fin primordial y la razón de ser del Estado de Derecho.

El Estado de derecho sostiene el principio de que una de sus misiones esenciales es no tanto asegurar la defensa frente a los atropellos que pueda sufrir la libertad individual, sino proteger a los ciudadanos en sus diversas condiciones materiales de vida. Por lo que la seguridad adquiere un nuevo matiz. No es ya seguridad contra el abuso del poder, es también seguridad frente a la miseria, el trabajo excesivo, la enfermedad y otros diversos males.

Pero actualmente, en una administración pública tan compleja como la nuestra, funcionando con varias instituciones administrativas y manejadas por cientos de servidores públicos, desarrolla una actividad que no solo beneficia a los administrados, sino que, en ocasiones, puede causar daños a las personas.

E. Soberanía

Para un gran número de autores, la soberanía es un atributo esencial del poder político.

No hay soberanía correpartida ó dividida. Varios Estados soberanos pueden coexistir uno al lado del otro, pero nunca como titulares del mismo poder.

1. Concepto

Etimológicamente Soberanía se deriva de los vocablos latinos Super-Omnia (Super-Sobre, Omnia-Todo), los cuales se han traducido como "lo que está por encima de todo", y se entiende como "El Poder que está sobre todos los poderes".

Bodino, fue el primero que la definió como:

"El Estado, es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que es común, con potestad soberana (Summa Potestas)."¹⁴

¹⁴ Cit. por BURDIA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 7ª. ed., México, Edt. Porrúa, S.A., 1987, pág. 240.

La Soberanía aparece condicionada en su aspecto histórico por circunstancias de cada época.

La historia de la Soberanía no es muy remota, ya que en la antigüedad no podía plantearse porque no había frente al poder del Estado, otros poderes que se opusieran.

La idea se dio a finales de la Edad Media, época en la que se da la existencia simultánea de varios poderes en lucha; y para justificar la ideología de la victoria que alcanzó el Rey como encarnación del Estado.

Sobre las tres potestades que habían mermado autoridad: El papado, el imperio y los señores feudales, la lucha fue larga y variados sus episodios, pero el resultado fue casi idéntico en las dos grandes monarquías, unificadas y fuertes donde culminó la victoria: Francia y España.

Así es como nació en el tiempo y sin esfuerzo el absolutismo, localizado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales.

El Estado soberano se identificó con su titular y el Rey pudo decir que el Estado era él. Todo cuanto quiere es justo, porque expresa su voluntad.

Así lo entendió Duguit, cuando identificó a la Soberanía y a la Autoridad política, al decir que: la soberanía, poder público, poder del Estado y autoridad política, eran expresiones para él sinónimas, y empleó la palabra soberanía porque es la más corta y la más cómoda.

Pero una modalidad apareció en el siglo XVIII y ahora no va a ser el monarca o el Estado el titular de la soberanía, sino que ahora ésta va a radicar en el pueblo, formado por hombres libres.

Oñ sea, que la soberanía es la cualidad del pueblo, que manda sobre los suyos y que a nombre de los suyos trata con los demás.

Al sustituir la soberanía del Rey por la del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la Soberanía las notas de independencia, indivisibilidad y limitación que habían caracterizado al poder soberano.

Del proceso histórico, la doctrina Europea ha recogido los siguientes datos: la soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, concepto negativo que se reduce en la noción positiva, una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.

2. Características

Esas dos nociones que en realidad no son sino aspectos de una sola idea, dan las dos características del poder soberano, es decir independiente y supremo.

2.1. Independencia.- Mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre las bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos.

2.2. Supremacía.- La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro del Estado.

El acto de emitir una constitución, significa para el pueblo un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinando limitaciones externas ó ajenas a la voluntad del propio pueblo.

De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la Soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

La Constitución responde, no solo a que esta es la expresión de la Soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la Ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.

Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad correspondiente a la Constitución.

3. En los Estados Unidos Mexicanos

La soberanía en nuestro país, tiene su origen en el pueblo para que se expidiera nuestra máxima ley. En la que se organiza la forma de gobierno, teniendo la facultad independiente y suprema de determinar el contenido del derecho; y así como el derecho queda subordinado a la soberanía y derecho a su vez es garantía de la Soberanía.

Tenemos que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39, nos da el concepto de soberanía nacional, al decir:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Tratando de interpretar lo anterior, podemos decir que es al pueblo al que le corresponde la manera de autodeterminarse.

Al respecto, el artículo 40 del ordenamiento antes mencionado dice:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es decir, es la manera en que se va a determinar y los representantes que el mismo pueblo va a elegir, como establece el artículo 41 de Nuestra Carta Magna:

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

4. Soberanía y responsabilidad

La teoría tradicional de la soberanía no aceptó en principio la responsabilidad del Estado, siendo uno de los principios en los que descansa la ausencia de responsabilidad del Estado como lo estudiaremos en el capítulo III.

Lo anterior, por considerar que todo daño o perjuicio que ocasionara el Estado, deben de soportarlo los particulares. Basado en el principio de que lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación.

Es un principio del derecho inglés: "The King can do not wrong", el rey no puede errar. Esto fundamentó hasta hace poco la ausencia de responsabilidad del Estado, hasta tal punto que dice y lo consideró como una nota típica del sistema británico frente al francés.

León Duguit hace referencia a que es evidente que tomadas en sí mismas, las nociones de responsabilidad y de soberanía, son contradictorias, pues si se cree que el Estado es soberano, no se puede admitir que él sea responsable; y si se afirma que él es responsable no se puede admitir que él sea soberano. O la soberanía no es nada, o ella es, como se ha dicho, el carácter de una voluntad que no puede ser limitada por un elemento extraño a ella misma, ni sometida a obligaciones más que en la medida que ella lo desee. Por lo que resulta evidente que una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, es decir, sometida a una obligación que se le impone a ella del exterior, o a lo menos que no puede ser más que en la medida que lo quiera. Pero entonces esto no es una responsabilidad, sino una obligación.

El concepto de soberanía ha evolucionado, y ya no resulta incompatible que el Estado acepte el principio de responsabilidad si éste se funda en justas causas sociales.

El Estado se puede autodeterminar o autolimitarse y crear un régimen jurídico de responsabilidad, inspirado en las nuevas modalidades de la vida social. Por último, la etapa final de este problema es precisamente la del Estado responsable, constituyendo una nueva garantía que se viene a agregar al cuadro tradicional de los derechos humano-sociales.

No se menoscaba la soberanía en forma alguna porque se asegure a los particulares el pleno goce y garantía de sus derechos esenciales, aun contra el Estado mismo.

Para ciertos juristas, la soberanía tiene un carácter ilimitado o ilimitable. En la actualidad esta tesis suele ser repudiada. Aun cuando el poder soberano sea el más alto y no dependa de ningún otro, se haya, sin embargo, sometido al derecho y en tal sentido, posee determinadas restricciones. Si el poder político fuese omnipotente -como dice Jellinek- podría suprimir el orden jurídico, introducir la anarquía y, en una palabra, destruirse a sí mismo. El poder estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser poder jurídico, es decir, poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado.

El Estado tiene la capacidad de determinarse a sí mismo, y en caso de que las limitaciones jurídicas sean impuestas por un poder ajeno, el Estado dejará de ser soberano.

F. Fines

El problema de los fines del Estado se plantea desde el mundo natural, hasta el grado más avanzado de la cultura, es decir, de las instituciones políticas, porque es una inquietud constante de determinar para qué existen estas instituciones políticas.

El hombre es un ser vivo dominado por la fuerza de la sociabilidad, en la que se establecen las organizaciones políticas con posterioridad al Estado. Para Aristóteles toda comunidad se constituye en vista de algún fin.

La idea de un poder en la comunidad se ve justificado por los fines superiores que en el transcurso de la historia se le dan, dándole unidad a la vida política y produciendo su desarrollo social, económico y político.

1. Concepto

Desde luego, la palabra fin aparece en todos los casos como una meta, plan o programa por conseguir, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir; algo por alcanzar que justifique nuestra acción o que constituya una aspiración individual o colectiva.

Asimismo, con la palabra fin nos referimos a terminación, límite, etc., en la doctrina general el empleo de la palabra fin se reduce como propósito, objetivo, un blanco o simple finalidad. Es en este último sentido que debemos emplear el término fin, con la finalidad y con causa final.

2. Explicación histórica de los fines del Estado

Las acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines es algo inconcebible o inútil. La acción política se

dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común, referido a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos.

No es posible imaginarnos una sociedad sin fines que realizar. Hay fines que persiguen el bien social, propio de cada comunidad de acuerdo con sus condiciones culturales, económicas y políticas. La sociedad trata de lograr su superación y alcanzar metas que la llevan a mejores condiciones de vida. Todos los pueblos del mundo, en todas las épocas, se esfuerzan, a través de caminos muy variados, en lograr metas mejores.

Este bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Como la vida social es muy compleja y además una obra humana, sujeta a errores y rectificaciones, puede un Estado desviarse de los fines sociales e imponer otros fines, a veces contradictorios al de la sociedad, como en las dictaduras, que originan siempre perjuicios y ocasionalmente beneficios. Lo ideal es que las entidades caminen estrechamente vinculadas. Las democracias, dejan un margen de acción muy amplio a la vida social. Desde luego hay fines sociales que no forman parte de los fines del Estado. Aunque los Estados modernos coinciden en la precisión y realización de ciertos fines, acusan otros fines propios de su organización.

El problema de los fines de la sociedad y del Estado se pueden representar como dos líneas unidas que así deberían caminar, pero algunas veces toman caminos opuestos. Antiguamente fueron variables, respondiendo a las exigencias de cada lugar, época y condición social.

En el transcurso de la historia las ideas en torno a los fines del Estado se dividieron en dos vertientes: la primera, que no asignó ningún fin al Estado; la segunda, que en forma lenta, pero creciente aceptó que la única justificación del Estado, se encuentra en los fines que realiza en servicio de la comunidad, que constituyen un proceso histórico de integración.

La vida social y política se caracteriza porque los fines del Estado van siendo más firmes y mayores en su expresión.

Es el orden jurídico el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales. Toda norma jurídica está revestida de una finalidad, que la justifica. El Derecho, como la política, surgen como productos de la cultura, que son objetos o procesos al cual está incorporado un valor, objetos formados o transformados por el espíritu y son el propio acto de esta transformación.

En la discusión de los fines del Estado, algunos autores niegan la idea de finalidad estatal, sin aceptar ninguno de los fines que le son propios, y afirmando en definitiva, que el fin no constituye un elemento del Estado. Otros autores aceptan la idea de fin del Estado, y llevan su pensamiento hasta la afirmación de que la idea de fin debe estudiarse como el elemento espiritual del Estado.

El Estado recoge las necesidades sociales y se integra con los elementos materiales y espirituales, que el orden jurídico total se encarga de regular, incorporando los fines al Derecho. Algunos autores consideran que el territorio y la población deben considerarse como elementos materiales, en tanto que el fin debe estimarse como un elemento espiritual.

El examen al orden jurídico de un país, nos revela en cada código, en cada norma, en cada institución jurídica la idea de fin. Sin ese elemento las leyes serían desordenadas, incoherentes, carentes de armonía y de intención. El comportamiento humano es la fase final de este proceso político que debe subordinarse al orden público. Vivir al margen de la ley es tanto como destruir al Estado; ignorarlo o colocarse en abierta rebelión con sus instituciones, es altamente negativo.

Los fines de una sociedad tienen que ser reflejo de las propias necesidades sociales. El Estado como supremo órgano social debe asumir esos fines, más aquellos fines que sean resultado de la propia organización política. Una sociedad como el Estado, tiene fines ligados a la naturaleza humana y también fines circunstanciales ligados a intereses personales.

En los fines de la sociedad, del Derecho y del Estado se encierra el secreto de la convivencia pacífica del hombre. Hoy como ayer el hombre aspira a un régimen de justicia, de seguridad y de un régimen jurídico que realice el bien común. Nadie puede estar tranquilo, hombres y comunidades, si no se está conforme con la conciencia social encaminada a mantener la paz de las almas.

En resumen podríamos decir que el hombre es el destinatario supremo y el protagonista de todas las reglas que se derivan de la justicia, la seguridad y el bien común. Estos principios o valores esenciales que forman todo el sistema jurídico o político, se dirigen, tocan, afectan, las relaciones humanas. Podemos decir que estos principios deben estar inscritos en todos los sistemas legislativos que rigen la conducta de las naciones.

Cuando en un sistema social se violan la justicia y la seguridad, se atenta directamente contra la naturaleza y la dignidad humanas, no será posible, en estas condiciones, que un hombre realice plenamente su destino material y espiritual.

Si el Estado está justificado para hoy y para el futuro, es que existe en él la exigencia de que ha de acompañarlo en su vida un contenido justificable; el Estado en su forma concreta, en la variedad de sus manifestaciones, sólo aparece justificado mediante los fines que ejecuta.

Debemos agregar, finalmente, que los fines del Estado guardan una necesaria relación con los del Derecho y con la determinación de la naturaleza de la sociedad y del Estado.

CAPITULO II

PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

I. PERSONA

A. Concepto de persona.- La palabra persona deriva del latín "persona", que en Roma era la máscara con la que los actores tenían cubierto el rostro en la escena dramática, es decir, el personaje que representaban.

Un antiguo principio de Derecho incorporado principalmente a la legislación civil reconoce que son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones.

B. Clasificación de persona.- Se ha clasificado en dos grupos:

1. Física.- Es aquella cuya existencia es tangible, es decir, los seres humanos en general. Son los seres provistos de razón, sentimiento, con figura humana y que la ley protege desde el momento en que son concebidos por seres de su misma naturaleza.

2. Moral.- Es aquella llamada también jurídica ó colectiva, cuya existencia corresponde al hombre para su vida en relación. La voluntad de acuerdo con la ley que las crea, y que de la misma forma las transforma o liquida.

II. TEORIAS RESPECTO DE LA EXISTENCIA DE LAS PERSONAS MORALES

A. Ficción.- Es la teoría clásica del jurista alemán Savigny, quien señalaba que las llamadas personas morales "son seres creados artificialmente capaces de tener un patrimonio", basándose en el siguiente razonamiento: "persona es todo ente capaz de obligaciones y derechos";

y derechos sólo pueden tenerlos los entes dotados de voluntad, por tanto, las personas morales es resultado de una ficción, ya que tales entes carecen de voluntad.

El autor señalaba que algunas entidades sí tienen vida real desde el punto de vista sociológico, como las ciudades, municipios y estados. Respecto de ellas opina Savigny que su existencia es natural o necesaria. En cambio otras entidades como las fundaciones, sociedades y asociaciones, a quienes también el derecho reconoce el carácter de personas morales, tienen una vida artificial, que sólo puede reconocer el legislador vinculando intereses de sus diversos miembros, para concederles capacidad jurídica de actuar y la posibilidad de contraer obligaciones. Dada su naturaleza, esta clase de entidades sólo pueden actuar por órganos representativos, de aquí la necesidad de recurrir a una segunda ficción para que el derecho organice su vida jurídica en relación con los demás, es decir, su posibilidad de actuar ejercitando derechos y contrayendo obligaciones: refiriéndose a la teoría de la representación, que a su vez estima que no es el representante, sino el representado quien ejecuta el acto jurídico, sirviéndole aquél de simple instrumento, por lo tanto, se recurre también a una nueva ficción.

Crítica de la teoría de la ficción.- A continuación ofrecemos un resumen de las principales objeciones formuladas por Ferrara contra la doctrina de Savigny:

"1. La teoría de la ficción, como corolario de una falsa concepción del derecho subjetivo es, necesariamente, falsa también. Los argumentos anteriormente esgrimidos contra la doctrina de Windscheid, valen contra la teoría ficcionista. No es verdad que la capacidad jurídica se encuentre determinada por la facultad de querer. Los infantes y los idiotas carecen de ella y son, sin embargo, sujetos de derecho.

La circunstancia de que las corporaciones no tengan voluntad propia, no puede invocarse contra su existencia como sujetos jurídicos.

2. Además, si fuese cierto que la esencia del derecho subjetivo y de la personalidad jurídica es la facultad de proponerse fines y realizarlos o, en otros términos, la voluntad, habría que llegar a la conclusión de que, en los entes colectivos, los órganos deben ser considerados como sujetos de los derechos y obligaciones de la corporación, ya que dichos órganos son seres volantes y obran en representación de aquélla.

3. La tercera objeción, formulada por los defensores de la tesis realista, es que las personas colectivas no son entes ficticios, sino poderosas individualidades sociales, que realizan en la vida un papel importantísimo. "La teoría de la ficción no nos dice cuál es la esencia de aquellos seres: se aleja de la experiencia y desconoce las realidades."

4. Otro de los argumentos refiérese a la limitación establecida por Savigny cuando define las personas jurídicas como seres creados artificialmente por el legislador, para las relaciones patrimoniales. Dicha limitación no se justifica, porque los entes colectivos poseen múltiples derechos extrapatrimoniales o no patrimoniales, como, por ejemplo los honoríficos.

5. Por otra parte, si las personas jurídicas son seres ficticios creados por la ley, ¿cómo explicar la existencia del Estado? Porque el Estado es también una persona jurídica colectiva. Ahora bien: si éste es el creador de todas las ficciones llamadas personas jurídicas, ¿quién es el creador de la ficción estatal? Si el Estado es persona jurídica, su esencia no podrá diferir de las de los demás sujetos de derecho y, si éstos son seres ficticios, aquél será asimismo una ficción. Mas, ¿cómo puede una ficción ser creadora de otras ficciones?...

Savigny trató de salvar este escollo diciendo que las personas colectivas tienen a veces existencia legal y voluntaria, y otras, natural y necesaria, como ocurre en el caso del Estado. Pero tal concesión hecha por tierra la doctrina que discutimos, y demuestra su falsedad de manera palmaria.

6. Por último, esta teoría nos ofrece un cuadro deficiente de los medios de extinción de las personas jurídicas, porque todo lo reduce a la destrucción por obra del legislador, y también aquí hace dominar el arbitrio, ya que no pone ninguna condición ética para la supresión de las personas jurídicas. Y esto puede presentar peligros para la libertad de asociación."¹⁵

B. Propiedad colectiva.- Planiol es el autor de esta teoría como una reacción contra la tesis de la ficción. Considera que la personalidad moral depende de la propiedad colectiva reconocida por el ordenamiento jurídico sobre un conjunto de bienes que constituyen masas autónomas y que pertenecen a un conjunto de hombres. De manera que para que el derecho dote de personalidad a la persona moral, debe existir un verdadero patrimonio común o propiedad colectiva. La doctrina parte de la siguiente idea: Es requisito esencial para que la agrupación constituida por un conjunto de hombres adquiera personalidad jurídica, que tenga bienes colectivos.

¹⁵ GARCIA MAYNES, Eduardo.- *ob. cit.*, págs. 280, 281 y 282.

Tratándose de las personas morales de derecho público, especialmente de los Estados y municipios, es evidente que la constitución de estas entidades jurídico-sociológicas no depende de la existencia de patrimonios colectivos, ni menos aún podrá considerarse que su razón de ser y finalidades se limiten a la simple representación y administración de bienes comunes. Es evidente que en el Estado, la existencia de un patrimonio y su representación jurídica, no es lo que significa su constitución, ni tampoco determina sus fines. El patrimonio o el conjunto de masas de bienes podrá ser necesario para la realización de ciertos fines, principalmente en su función administrativa, en cuanto al cumplimiento de los servicios públicos, pero no en lo que atañe a las funciones de crear y aplicar el derecho, respectivamente en la actividad legislativa y jurisdiccional.

C. Procedimiento de técnica jurídica de Saleilles.- Esta teoría se niega a admitir cualquier otra realidad que la de las personas físicas. La persona moral no responde a ningún fundamento real y debe ser rechazada como una ficción inútil. Los intereses colectivos, que pueden diferir de los intereses particulares, deben recibir una protección jurídica adecuada.

D. Realistas.- Se da este nombre a las diversas doctrinas que, oponiéndose a las anteriormente señaladas, declaran que las personas morales, tanto públicas como privadas son realidades. Los partidarios de tales doctrinas afirman que el concepto de sujeto de derecho no coincide con el de hombre, ni se halla referido exclusivamente a los seres dotados de voluntad. De aquí que puedan existir y de hecho existan múltiples sujetos de derecho diversos de las llamadas personas físicas.

E. Organista (tesis).- Las personas morales son verdaderos organismos comparables al ser humano. La definición de Claude Bernard, según la cual, "organismo es un ser viviente formado de partes vivientes", se puede aplicar, dicen los partidarios de esta teoría tanto al hombre aislado como a las personas morales. Desarrollando esta idea, establecen una semejanza entre individuo y sociedad, y descubren en las colectividades numerosas analogías con los organismos individuales.

F. Alma colectiva.- Diversos sociólogos han sostenido que en cada sociedad existe un alma o espíritu colectivo distinto de las almas individuales de los miembros del grupo. Por esta razón, no ven dificultad ninguna en que al lado de las personas físicas se admita la existencia de personas morales, tan reales como las primeras.

G. Organismo social.- De acuerdo con Otto Gierke, "la persona colectiva no se contrapone a sus miembros, como un tercero, sino que está en unión con ellos". La persona colectiva está ciertamente sobre, pero no fuera de las personas que forman su cuerpo, constituye una unidad con él; es un ente único, pero simultáneamente colectivo. Esta asociación tiene una voluntad general propia, que no es la simple suma de varias voluntades autónomas, sino una voluntad plural y única, voluntad común de todos ordenadamente declarada. La corporación tiene también una capacidad propia de obrar.

H. Francisco Ferrara.- Este autor señala que nada impide admitir que las asociaciones humanas sean consideradas como sujetos de derecho, ya se trate de colectividades naturales o de sociedades establecidas voluntariamente para el logro de tales o cuales fines. Estas agrupaciones de individuos son incuestionablemente realidades, y pueden tener derechos y obligaciones distintos de los derechos y obligaciones de sus miembros, pero ello no significa que posean una realidad sustante o independiente, un alma colectiva diversa de las de los individuos que a ellas pertenecen. Aquí ha influido un falso paralelismo entre las personas físicas y morales.

El interés no es distinto al de los miembros, sino que es el interés común de todos, el punto de coincidencia de los intereses de los asociados.

De acuerdo con la tesis de Francisco Ferrara, las personas morales pueden definirse como: "asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho", de tal definición se deriva que son tres los elementos de aquélla, a saber:

1.- Una asociación de hombres.- En toda persona moral existe una asociación más o menos numerosa de individuos, que tienden a la consecución de un fin.

2.- El fin a cuyo logro se encuentran destinadas.

De acuerdo con el fin, pueden las corporaciones ser clasificadas en personas morales de utilidad pública y de interés privado. Las primeras tienen una finalidad general (bienestar común), por ejemplo, el municipio, la provincia o el Estado. Las demás persiguen fines especiales, más o menos definidos, por ejemplo las sociedades obreras de socorros mutuos, las cajas de ahorro, etc.

Los fines de las corporaciones deben reunir tres requisitos: determinación, posibilidad y licitud.

3.- Reconocimiento por el derecho objetivo. Gracias al reconocimiento del Derecho, la unión de individuos para la consecución de un fin, se transforman en un sujeto único, diverso de las personas físicas que las integran.

Crítica de la tesis de Francisco Ferrara.- Decir que el reconocimiento es acto constitutivo de la personalidad jurídica, equivale, en el fondo, a sostener una opinión esencialmente igual a la definida por Savigny y sus adeptos. Es cierto que Ferrara habla de reconocimiento de la personalidad por el derecho objetivo, y no simplemente por el Estado; mas como no precia lo que entiende por derecho objetivo, y en toda su obra aparece una concepción positiva de éste último, la distinción que señalamos pierde su importancia y, en realidad, acaba por perderse. Por otra parte, si se afirma que el reconocimiento tiene eficacia constitutiva, el empleo del término resulta inadecuado. Pues se reconoce lo ya conocido.

I. Afirman la realidad de los entes colectivos.- Las tesis que en este sentido se han elaborado constituyen una reacción en contra de la teoría clásica alemana y francesa que solo ven en esos entes, seres ficticios. Estas teorías estiman que no es exacto que el hombre sea la única persona verdadera, reconocida por el ordenamiento jurídico, afirmando que la realidad orgánica, psíquica o social de las llamadas personas morales es indiscutible y suficiente para dotarlas de la calidad de sujetos de derecho.

La tesis organizista en sus distintas variantes y manifestaciones acepta la realidad de las personas morales, formadas por elementos simples, para constituir un todo viviente, según la expresión de Claude Bernard. El organismo no sólo es definido como el "todo viviente formado de partes vivientes", sino también como un sistema complejo constituido por partes esencialmente semejantes, dotado de unidad y coherencia.

J. Jean Dabin.- En su obra *Doctrina General del Estado*, también es un actual defensor de la posición realista, fundamentalmente orientada a defender la personalidad real e indiscutible del Estado.

Debe decirse que la tesis de Dabin tiene como objeto demostrar que en el Derecho público la personalidad del Estado además de ser una realidad, es de gran utilidad su reconocimiento, tanto desde el punto de vista social como jurídico, pues existen ventajas prácticas para ello. Independientemente de tales ventajas, Dabin no estima que en función de ellas y sólo por ellas deba reconocerse personalidad al Estado, pues éste es realmente una persona que aun cuando no tiene realidad física, sí la tiene de orden moral y sociológico. Ahora bien, como no toda realidad es de orden físico o material, supuesto que existen entidades de carácter ideal, procede admitir que el Estado la tiene de esta especie, ya que responde a una idea de obra según piensa Hauriou, la cual se manifiesta en la idea de bien público, para cuya ejecución deben organizarse las actividades humanas en una estructura determinada.

K. Criterios respecto de la personalidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre las teorías que afirman la personalidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos, nos vamos a referir a las siguientes: 1. Teoría de la doble personalidad del Estado y 2. Teoría de la personalidad única que se exterioriza en dos voluntades.

1. Teoría de la doble personalidad del Estado.- Aparece con dos personalidades, una de Derecho público como titular del derecho de Soberanía y otra de Derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Esta teoría se refleja en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis jurisprudencial cuando es procedente el amparo promovido por el Estado:

"El Estado, cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de Derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar de aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos el juicio de amparo; pero como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además, no es posible conceder a los órganos del estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías, no es más que una queja de un particular, que hace valer contra el abuso del poder."¹⁶

Asimismo, la Jurisprudencia definida cuando el Estado patrón puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje.

¹⁶ TESIS Núm. 87, 2ª Sala, Jur. 1917-1965, pág. 108.

"No existe razón para negar en forma absoluta el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derecho públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo que tenga expedidas las mismas vías que su coligantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes."¹⁷

2. Teoría de la personalidad única que se exterioriza en dos voluntades.- Es una corriente cada vez de mayor opinión, se muestra contraria a la teoría antes mencionada que destruye la unidad del Estado, creando la dualidad de personas incesariamente. Frente al complejo de los fines estatales, siguiendo con la lógica de esta teoría, bien pudieran crearse todas las personas-Estado que se consideren necesarias y llamar pequeños Estados o fragmentos de Estado, a todas las personas jurídicas de Derecho público, como son las Secretarías de Salud, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, etc., así como la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social o Ferrocarriles Nacionales de México, todos estos son organismos públicos y forman parte de la organización del Estado, pero sin perderse la unidad del mismo, que para la realización de sus fines, puede crear organismos públicos que considere necesarios y hacerlos desaparecer si no llenan su cometido. Con el criterio de la doble personalidad o de la personalidad múltiple de desaparición de una persona jurídica sería tanto como desapareciera una parte del Estado, lo cual en otro sentido, sigue con sus mismas finalidades, las cuales puede encauzar por medio de otras organizaciones.

El Estado no tiene necesidad de complicar sus instituciones con el desdoblamiento innecesario de la personalidad, y no sería remoto que esta teoría pronto pasara a la historia de las instituciones político-administrativas.

¹⁷ TESTIS número 70, 4ª Sala, Jur. 1917-1965, págs. 83 y sig.

La teoría de la personalidad única parte de una visión integral y justa del Estado. Como un todo jurídico que no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines. El Estado impone unitariamente su voluntad sin duplicar su personalidad.

En la teoría de la personalidad única del Estado, el Estado siempre es Estado y le da a su legislación las modalidades necesarias para su realización.

Recientes ejecutorias de la Sala Administrativa de la Suprema Corte revelan el análisis de esta teoría, llamada a sustituir a la teoría de la doble personalidad:

"El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que advierte su índole de entidad soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. Esta distinción está reconocida por la Suprema Corte en su Jurisprudencia. (Tesis número 450, pág. 867 del apéndice publicado en 1955.) Se ha llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de Derecho público cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de Derecho privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de imprecisión, el Estado es siempre entidad pública; no tiene dos personalidades, sino sólo una, que es de derecho público en todos los casos. Aún así, la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro de la personalidad única del Estado. Con la mayor frecuencia, el Estado presenta un aspecto según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando, y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente como superior de los particulares, quiénes, por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de derecho público, trata con los particulares sobre bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo, y no impuesto; sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando, en suma, de una manera análoga o como obran entre sí los particulares. En primer caso, sus actos son de autoridad, y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo y contra ellos no sabe el juicio constitucional."¹⁸

El Estado tiene una sola personalidad, la cual se manifiesta en formas jurídicas muy diversas, sea como un ente al que se reconoce capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones en las relaciones internas de un país, sea como sujeto de derechos y obligaciones derivados de la comunidad internacional.

¹⁸ Sem. Jud. de la Fed., VI época, 2ª Sala, t. LVI, pág. 63.

La persona jurídica o moral es tan real como la persona de existencia visible: puede contratar y puede dejar de cumplir sus obligaciones, independientemente de la obra individual de cada uno de sus miembros o de la intención de ellos.

III. NUEVAS TENDENCIAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

La personalidad jurídica del Estado es única y se refiere, desde luego, al conjunto de sus funciones y esto es cierto desde el punto de vista de Derecho internacional y desde el punto de vista interno.

La Ley española de Régimen jurídico de la administración pública mantiene este principio:

"La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica."

Los autores modernos han acabado por reconocer la personalidad jurídica del Estado. Se robustece la idea de un centro de imputación jurídica que mantenga la unidad, organización, continuidad de las múltiples tareas que se le asignan al Estado.

IV. LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN NUESTRA LEGISLACION

La personalidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos es única. El hecho de que la administración pública actúe por diversos conductos, para el cumplimiento de sus fines, sólo hace referencia a que dispone de su misma personalidad para realizar la esfera de su competencia. La administración pública en su sentido orgánico se entiende como Poder Ejecutivo Federal o conjunto de órganos que realizan las tareas administrativas.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- La personalidad jurídica del Estado es ya un principio aceptado, sin que por ello se destruya la necesidad de una persona jurídica internacional del Estado, de acuerdo con los principios constitucionales.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece:

Art.40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal; compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Apartándonos definitivamente de los autores que sostienen que las personas morales carecen de verdadera y efectiva voluntad, en la legislación mexicana se considera que sólo tienen personalidad jurídica, aquellas entidades o corporaciones a quienes la ley expresamente se las otorga.

B. Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.- Establece quiénes son las personas morales:

Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; y
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en términos del artículo 2736.

V. PERSONAS MORALES

Tradicionalmente las personas morales se han clasificados en dos grupos:

A. Derecho privado.- Son aquellas entidades que persiguen intereses particulares, sea de asistencia social, cultural, científica, deportiva, o que persiguen un interés de lucro, una actividad encaminada a obtener un interés o beneficio.

Al respecto, el artículo 2670 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dice:

Art. 2670.- Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

B. Derecho Público.- El Estado, como la única persona moral de Derecho público, es aquél a quien la ley lo reconoce como tal, le asigna una organización pública y le encomienda la realización de fines de interés general.

El origen de la persona moral de Derecho público es histórico y legal. Un hecho histórico y jurídico con antecedentes necesarios que se imponen al reconocimiento del legislador, por su continuidad y su necesidad. Los órganos públicos (administración pública centralizada y paraestatal), son creaciones directas del legislador, sus actividades se relacionan con los fines de interés general del Estado y sus recursos son públicos y regulados por propósitos de utilidad pública.

El Estado es el centro total de imputación jurídica, está integrado por todo el orden jurídico vigente. Los demás entes de Derecho público son centros particulares de imputación jurídica.

VI. ATRIBUTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO PERSONA MORAL

Nuestro sistema jurídico reconoce los siguientes atributos a los Estados Unidos Mexicanos, como persona moral que es: 1. Nombre; 2. Domicilio; 3. Capacidad; y 4. Patrimonio.

Existe correspondencia entre los atributos de una persona física y de los Estados Unidos Mexicanos como persona moral, exceptuándose lo relacionado con el estado civil, que sólo puede darse en las personas físicas ya que deriva del parentesco, matrimonio, divorcio o concubinato, y la nacionalidad, ya que es atributo de la persona física por haber nacido en los Estados Unidos Mexicanos o la condición reconocida por éste.

A. Nombre.- La denominación "Estados Unidos Mexicanos", equivale al nombre de las personas físicas, por cuanto que constituye un medio de identificación del ente absolutamente necesario para que pueda entrar en relaciones jurídicas con los demás sujetos.

No es jurídicamente correcto, hablar de Estado Mexicano, Unión Mexicana, Federación Mexicana, República Mexicana, o México simplemente. Su nombre oficial es "Estados Unidos Mexicanos", y así se le denomina en la Constitución Política de nuestro país, la cual lleva inclusive el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

No hay desde luego, prohibición legal alguna de referirse a los Estados Unidos Mexicanos con un nombre diferente, cuando se habla literaria o familiarmente, pero, si se hace una referencia jurídica de él, si se debe necesariamente hablar de los "Estados Unidos Mexicanos".

B. Domicilio.- El artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone que:

Art. 29.- El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de estos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar en donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.

Asimismo, el artículo 33 del citado ordenamiento, dice así:

Art. 33.- Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se consideran domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiera.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

Los Estados Unidos Mexicanos no sólo tiene nombre, sino que como persona que es, también tiene domicilio, mismo en el que tiene su administración, esto es en la sede de los tres órganos del Estado, en el llamado Distrito Federal.

El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo determina al decir que:

Art. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

De esto resulta que los Estados Unidos Mexicanos, tiene un domicilio, y ese domicilio es el territorio del Distrito Federal, por lo que se establece para cualquier asunto que tenga que tratar con él, salvo que en un acto específico señale un domicilio convencional.

C. Capacidad.- Se puede definir como la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones, y hacerlos valer.

Y de esta noción se desprende que hay dos clases de capacidad: la de goce y de ejercicio.

La de goce, viene a ser la aptitud jurídica para ser titular de derechos y de obligaciones, y aunque respecto del Estado se dirá que es un contrasentido el que sea éste el que determine su propia capacidad de goce, y diga cuando puede y cuando no adquirir un derecho o una obligación, es ese precisamente el ajuste que se debe hacer de los principios generales del Derecho.

Así entonces es el propio Estado, el Estado de Derecho, el que determina en que casos puede o no adquirir un derecho, y así establece los límites de su propia capacidad de goce.

La capacidad de ejercicio es la aptitud jurídica de ejercitarse o para hacer valer los derechos que se tengan, y para asumir por sí mismo deberes jurídicos.

Esta capacidad de goce y de ejercicio la tienen en principio todas las personas, tanto físicas como morales, y sólo se puede limitar por determinación expresa de la ley.

La capacidad de las personas morales se distingue de las personas físicas en dos aspectos:

1. **Personas físicas.-** Puede haber incapacidad de ejercicio, toda vez que ésta depende exclusivamente de circunstancias propias inherentes al ser humano, tales como la minoría de edad, la privación de la inteligencia por locura, idiotismo, o imbecilidad; la sordomudez unida a la circunstancia de que no se sepa leer ni escribir; la embriaguez consuetudinaria, o el abuso inmoderado y habitual de drogas enervantes.

2. **Personas morales.**- Su capacidad de goce y de ejercicio están limitadas en razón de su objeto, naturaleza y fines. Podemos formular como regla general que dichas entidades no pueden adquirir bienes o derechos o reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y fines propios.

- | | |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1. Persona física: | capacidad de goce y ejercicio. |
| 2. Persona moral: | 2.1. Derecho privado (estatutos) |
| | 2.2. Derecho Público (poder legislativo, ejecutivo y judicial). |

Por lo que hace al Estado, es muy importante entender que se ha autolimitado en su capacidad, y es regla absoluta de Derecho constitucional y administrativo en especial, este principio:

“El Estado solo tiene capacidad para hacer aquello que la ley le determina. Nada que no esté establecido en la ley, lo puede hacer el Estado”.

3. Principio de legalidad

Este principio de limitación de la capacidad del Estado, se consigna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 124, el cual dispone que:

Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Este es el principio que se conoce en la Teoría del Derecho, como **PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.**

En cambio, respecto de la capacidad de los particulares, personas físicas, rige el principio en sentido contrario y así se dice que:

“Todo lo que la ley no prohíbe expresamente a los particulares se entiende que les está permitido”

No es posible que un servidor público realice actos en nombre del Estado, y resulte que no hay ley que así se lo autorice, pues en este caso está actuando fuera del Derecho, pudiendo exigir del Estado responsabilidad por ese actuar no fundado en la ley.

Resulta así que el Estado tiene capacidad para realizar todos esos actos ahí relacionados, como por ejemplo en materia administrativa los mencionados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, etc., pues se lo determina la ley, pero precisamente por ser tantos, y tener en otras leyes otras funciones más, es que resultaría imposible que unos cuantos servidores públicos llevaran a cabo esa labor.

Además de esas funciones, que son sólo las que le corresponde atender al Estado por conducto de sus servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo, tiene también que desarrollar las funciones de legislar y de juzgar, lo que hace a través de los servidores de su órgano legislativo y de su órgano judicial.

Por ello, en el momento de desempeñar tantas funciones, a semejanza del cuerpo humano, debe establecer canales para la ejecución de cada una de sus actividades, y de ahí que en principio, utiliza su órgano legislativo para hacer las leyes, al judicial para juzgar, y al ejecutivo, para ejecutar en su competencia ese cúmulo de funciones.

Y ya dentro de cada órgano, va a establecer también canales específicos para el ejercicio de cada una de sus actividades, y es así como en el órgano ejecutivo, que es el que, para los efectos le

marca canales específicos para el ejercicio de cada una de las múltiples actividades que tiene encomendadas

Así establece que su capacidad en materia militar, sólo la ejercita por conducto de las personas físicas que se encuentran adscritas a la Secretaría de la Defensa Nacional; que sus relaciones internacionales sólo las ejercita por el canal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y así sucesivamente; y luego crea subcanales, que van a determinados subórganos, que vienen a ser lo que aparece en el organigrama de una secretaría.

El Estado a través de esos canales va a ejercitar específicas áreas de su capacidad jurídica, y va a determinar que salvo casos especiales, sólo se puede desarrollar una determinada función por cada uno de esos canales mencionados.

Así en principio, por el canal que lleva la capacidad al órgano legislativo, sólo se va a ejercitar la capacidad de legislar; por el canal que lleva la capacidad de juzgar, sólo se va a ejercitar la capacidad de juzgar, y así también respecto de las funciones del órgano ejecutivo.

Por lo que el Estado sólo va a permitir que por ese canal y por ese órgano, se ejercite sólo y solamente esa área de la capacidad jurídica. Determina la ley que sólo ese órgano es competente para ejercitar ese sector de la capacidad del Estado.

Entonces nos encontramos con el concepto de competencia, que no es otra cosa que un área de capacidad total del Estado, y la cual se ejerce por éste, a través de uno de sus órganos específicos.

Y se le da este nombre de competencia, no porque sea algo diferente de la capacidad, sino porque es sólo un área específica de la misma, y resultando adecuado utilizar ese vocablo para distinguir el todo que es la capacidad, de una especie o parte, que es la competencia.

La competencia, es sólo una forma especial, específica, de ejercitar la capacidad del Estado por medio de uno de sus órganos

Pero lo normal, es no hablar de capacidad del Estado, sino que hablan de competencia del Estado y de sus órganos.

Al respecto el maestro Gabino Fraga dice que:

"Respecto de la naturaleza jurídica de la competencia nos limitaremos a referirnos a lo que indicaremos al ocuparnos de ella como uno de los elementos integrantes del acto administrativo."¹⁹

La capacidad y su especie la competencia. Género y especie.

Los gobernados deben saber cuál es el ámbito que se le concede al Estado para ejercer su capacidad.

Dicho de otra manera: toda la capacidad del Estado es una, igual que en las personas físicas, pero sus diferentes formas de ejercitar su capacidad a través de sus órganos, reciben el nombre de competencias.

Así la capacidad del Estado por legialar, se llama competencia para legialar, la capacidad del Estado para administrar o ejecutar, se llama competencia para administrar, o competencia administrativa, y siendo las tres competencias variantes de la capacidad del Estado, tienen que tener la misma esencia, y hay entre ellas, solo la diferencia específica.

La capacidad del Estado, no es renunciabile en principio, en tanto que la capacidad de cualquiera otra persona, es renunciabile en principio.

¹⁹ FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo, 2da. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1986, pág. 123.

Esto significa que él o los servidores que ejercen la capacidad del Estado a través de un órgano específico no pueden renunciar al ejercicio de esa capacidad, pues esa capacidad no es original de ellos, sino que está al servicio de la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, de los gobernados y no se puede por ello dejar que los servidores públicos la renuncien a su voluntad, diciendo que es la voluntad del Estado renunciarla, escudándose en éste.

La regla es que la capacidad del Estado sólo se puede renunciar cuando la ley lo autorice, y en cambio en la voluntad de las demás personas, la regla es contraria: la capacidad se puede renunciar en su ejercicio, salvo cuando la ley lo prohíba.

Se puede decir que la capacidad, siempre la ejercita el Estado por conducto de múltiples canales, que terminan en un órgano o subórgano, perfectamente diferenciados unos de los otros; asimismo, sólo puede ejercitar determinadas facultades por cada uno de esos canales y cada uno de sus órganos.

Sólo por excepción el Estado realizará igual función por dos o más canales, órganos o subórganos, como sucede por ejemplo en el caso de la capacidad de legislar, pues lo normal es que su capacidad para hacer leyes, la ejercite por el canal del órgano legislativo, pero excepcionalmente puede legislar por el canal del órgano ejecutivo, como en aquellos casos en que se dota al presidente de la República, titular del órgano ejecutivo, para que elabore una determinada ley, si bien ese ejercicio por un canal diverso del específico, debe también estar conforme a una norma de Derecho.

De lo anterior surge otra diferencia de matiz, no de esencia: si el Estado realiza una función por un canal que no es el adecuado, las conductas de los servidores públicos que para él realice, por regla general deberán ser declaradas inexistentes, si bien esta noción de inexistencia los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una jurisprudencia que se sale totalmente de lo jurídico y doctrinario, dicen que no existe, así dicho por ellos: la inexistencia no

existe. Y agregan que los actos jurídicos sólo pueden estar afectados de nulidad, ya absoluta, ya relativa, pero que no hay la inexistencia.

4. Noción de órgano

En la persona moral del Estado los órganos son: el legislativo, ejecutivo y judicial.

Los órganos no son personas, se siguen todas las consecuencias de que al no ser el órgano una persona, no tiene personalidad, ni capacidad, ni patrimonio, ni domicilio, ni alguno de los atributos de la persona.

Aquí sin embargo se da una situación muy curiosa, y es que en la vida diaria, en la vida jurídica, y en el idioma totalmente impropio que utilizamos muchos servidores públicos, legisladores, periodistas, etc., se habla de órganos, y hasta de subórganos, como si se tratara de personas, como ejemplo se cita el artículo 2o de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Art. 2o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

El maestro Gabino Fraga expresa:

"Entre el Estado y sus órganos no puede existir una relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad del Estado, que no son sino esferas de competencias cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado."²⁰

²⁰ *Ibid.*, pág. 123.

y agrega que:

"Concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa..."²¹

Aunque desde luego si bien coincide substancialmente lo anterior con todo lo que antes he dicho sobre que los órganos y los subórganos no tienen personalidad, no considero adecuada la expresión del maestro Fraga al decir que los órganos son parte de la personalidad del Estado, y que a través de ellos se divide la competencia, pues ni la personalidad ni tampoco la capacidad se fraccionan.

La personalidad y con ella la capacidad del Estado, se ejercita por medio de las personas físicas que se ubican dentro de los órganos del Estado, pero ni la personalidad ni esa capacidad, en manera alguna se fraccionan.

En el ámbito del Derecho común, una persona física o moral puede celebrar múltiples contratos de mandato u otorgar poderes, y los mandatarios o apoderados, ejercen en nombre del mandante o poderdante las actividades que se les piden y realizan los actos jurídicos que se les encomiendan, pero en manera alguna se puede suponer que la personalidad, o la capacidad del mandante o poderdante se ha dividido. Lo que se ha hecho, es utilizar diferentes conductos para el ejercicio de la capacidad.

El Estado, ya que ejercita al mismo tiempo múltiples actividades por conducto de sus tres órganos y múltiples subórganos, pero ello no quiere decir ni que se fraccione la personalidad del Estado, ni quiere decir tampoco que se divida su capacidad.

En el caso del Estado, tiene tres órganos, y por conducto de cada uno de ellos el Estado ejercita una función precisa y determinada, por lo que se puede decir que el órgano es una parte de

²¹ *Ibid.*, pág. 123.

el Estado, sin personalidad propia, a través del cual el Estado ejerce de su capacidad establecida en la ley, una función específica que determina la propia ley.

El Derecho establece la capacidad general del Estado, pero determina también a través de cuál órgano o subórgano se debe ejercer un cierto cúmulo de las funciones que le deja asignadas, y así en ese órgano y a través de él, se va a ejercer una o más actividades específicas del Estado, sin que normalmente, se puedan desarrollar a través de otro órgano diferente.

El maestro Acosta Romero dice que el órgano del Estado:

"Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que el órgano del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o un juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc."

Ahora, como se ha dicho y se vuelve a repetir una vez más, el Estado al no tener corporeidad, para el ejercicio de su capacidad, requiere de personas físicas que vienen a ser las que en realidad ejecutan las actividades del Estado. Esas personas desempeñan sus labores dentro de los diferentes órganos del Estado.

5. Titulares de la función órgano

Diferencias entre titular y órgano:

a).-El titular es siempre una persona física. El órgano es algo ideal, incorpóreo, y lo es porque es parte del Estado una persona moral.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso, 12a. ed. actualizada, Méxicó, Edit. Porrúa, S.A., 1995, pág. 149.

b).-El titular lo es sólo en razón de que desempeña actividades físicas, que actualizan las funciones del Estado. El órgano es siempre el conducto por el cual el Estado ejerce su capacidad-competencia, ya que se trata de una parte permanente del Estado.

c).-El titular es transitorio, ya que como ser humano, su vida misma es temporal, o porque esté al servicio del Estado por tiempo determinado. El órgano es permanente, ya que forma parte inseparable del Estado, es una parte integrante del mismo.

d).-El titular funcionario en el desempeño del cargo, salvo casos excepcionales, percibe una remuneración por su trabajo. El órgano no puede percibir remuneración alguna, pues no es persona, ni desempeña un trabajo autónomo.

6. Representación del Estado

Las personas morales necesitan ser representadas por personas físicas que tengan capacidad de goce y ejercicio.

El artículo 27 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece:

Art. 27.- Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que los representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas a sus escrituras constitutivas y estatutos.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, es el representante de los Estados Unidos Mexicanos. Acredita su personalidad, con la constancia expedida por el Instituto Federal Electoral, de haber obtenido la mayoría de votos en la elección presidencial.

La representación de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, se acredita con la constancia expedida por la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, fracciones XI y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En caso de las Entidades públicas paraestatales, se acredita con la protocolización del nombramiento del servidor público competente en los términos del ordenamiento jurídico que lo creó.

D. Patrimonio

En cuanto al patrimonio de las personas morales, observaremos que aun cuando de hecho algunas entidades como los sindicatos y las asociaciones políticas, científicas, artísticas o de recreo pudieran funcionar sin tener un patrimonio, existe siempre por el hecho de ser personas, la capacidad de adquirirlo. Es decir, cualquiera que sea su objeto y finalidades deben tener la posibilidad jurídica de adquirir los bienes, derechos y obligaciones relacionados con sus fines. Existen algunas entidades como las sociedades civiles o mercantiles que por su propia naturaleza misma requieren para constituirse un patrimonio, o sea, un capital social que es indispensable formar desde el nacimiento del ente y a través de las aportaciones que lleven a cabo los socios, en dinero, bienes, trabajo o servicios.

La Federación, los Estados, los Municipios y las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; aun cuando no tengan carácter patrimonial en lo que se refiere a sus fundamentos y finalidades, si deben tener un patrimonio constituido por bienes, derechos y obligaciones en la medida necesaria para realizar sus fines, por ejemplo, el Estado no es una entidad de carácter patrimonial, pero no podrá cumplir con sus funciones (legislativa, jurisdiccional y administrativa) si careciese de recursos o de bienes, como elementos indispensables para remunerar a los servidores públicos y contar con la posibilidad económica o de hecho imprescindible en la ejecución de sus funciones.

Como persona que es, los Estados Unidos Mexicanos debe tener su patrimonio, entendido éste como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona, susceptibles de valoración económica o moral.

El patrimonio de los Estados Unidos Mexicanos es sumamente cuantioso y para percatarse de ello, el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Pero esto es sólo una parte de lo que constituye su patrimonio, pues también son del Estado, el espacio aéreo nacional, el mar territorial, todo lo que hay bajo el suelo, considerándose ahí el petróleo, los metales y metaloides, etc., al respecto el artículo 1° de la Ley General de Bienes Nacionales dice:

Art. 1°-El patrimonio nacional se compone de :

- I. Bienes de dominio público de la federación, y**
- II. Bienes de dominio privado de la federación.**

No obstante, es básico recordar que todo ese patrimonio es del Estado, considerado como persona, y que no es de cada uno de sus órganos, y menos de los subórganos.

No es posible que los órganos del Estado puedan ser titulares por sí de un patrimonio. Los bienes que se manejan por los servidores públicos son bienes que integran el patrimonio del Estado.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA DE SUS SERVIDORES PUBLICOS

I. LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La responsabilidad del Estado nos presenta en su evolución histórica una primera etapa en la que el damnificado no tiene recurso alguno ni contra los dirigentes, ni contra el Estado y en consecuencia el particular debe soportar todo el daño causado por aquéllos.

A. Teorías en las que descansa la ausencia de responsabilidad del Estado

La mayoría de los autores están de acuerdo en que son tres los principios en los que se basa la ausencia de la responsabilidad del Estado, siendo los mismos, la soberanía, los límites legales y la responsabilidad del servidor público.

1. La soberanía

La Soberanía como un derecho de actuar sin más limitaciones que las impuestas por el propio Estado, aún cuando se cause daño. Es la máxima histórica en virtud de la cual se afirma que: "lo propio de la Soberanía es imponerse sin compensación", principios que en la actualidad carecen de todo fundamento.

Bielsa aclara sobre este modo de pensar, diciendo que la dificultad aparece cuando se considera al Estado en su carácter de "poder público", soberano.

De ahí, el principio por él sustentado de la doble personalidad del Estado y no sujeto al derecho común (ausencia de responsabilidad).

Siendo así, es absurdo -piensa Bielsa- otorgar a los particulares o súbditos acciones contra el Estado. Y los jueces no deben condenar a indemnizar. Tal es su argumento esencial del principio que se opone, al menos como regla general, al de la responsabilidad del Estado.

Para sostener la indefendible posición de la ausencia de responsabilidad del Estado, a la que se le suele vincular con el principio de su soberanía, se ha asentado el principio de su indemandabilidad, a menos que la ley expresamente lo consienta.

Esta posición se ha encontrado en el régimen norteamericano, en el sentido de que ni el Estado general, ni los Estados interiores son demandables sino en virtud de la ley especial.

Mucho ha influido el principio de que el soberano no puede errar, fórmula sintetizada en el antiguo aforismo inglés: "The King can do not wrong", en el que se fundan los sistemas inglés y norteamericano, y este principio lo aplican los anglosajones tanto para sus súbditos o administrados, como también según a podido verse, para con países pequeños. Aunque el sistema norteamericano admite para sus administrados por efecto de nuevas doctrinas y decisiones jurisprudenciales un principio mejorado, en el sentido de que admite la responsabilidad indirecta de la Administración pública.

Se citan diversos ejemplos en los que para algunos autores el Estado actúa como poder público y por lo tanto existe una ausencia de responsabilidad. Así tenemos al Estado al derribar una casa para evitar se propague un incendio, al matar animales infectados para evitar una epidemia, al establecer una servidumbre para realizar una obra de defensa militar, o cuando un vehículo de la Administración mata o hiera a un transeúnte.

2. Límites legales

El Estado siempre actúa dentro de los límites legales, no pudiendo considerarse ilícitos sus fines, ni estimar que incurre en responsabilidad.

3. Responsabilidad del servidor público

Cuando la actuación se desarrolla fuera de los límites legales, debe atribuirse la responsabilidad al servidor público o empleado que rompió la relación que lo unía a la Administración, implicando su responsabilidad personal con exclusión de toda responsabilidad de la Administración.

Al respecto, en nuestro sistema jurídico se han establecido una serie de disposiciones legales que regulan las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tales como la administrativa, penal, civil, etc.

Dichas responsabilidades se encuentran reguladas por diferentes disposiciones legales, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, etc.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar el TITULO CUARTO de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos"; los TITULOS DECIMO y DECIMO PRIMERO del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, denominados "Delitos cometidos por servidores públicos" y "Delitos cometidos contra la administración de justicia", respectivamente; así como el CAPITULO IV del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, denominado "Recurso de responsabilidad", los cuales se estudiarán en la última parte de este capítulo.

B. Crítica a las teorías que sustentan la ausencia de responsabilidad del Estado

Estos principios, a mi juicio, no pueden autorizar una ausencia de responsabilidad del Estado, debido a que el vehículo de la Administración que lesiona o mata a un transeúnte, implica lisa y llanamente la responsabilidad del Estado, procediendo a la indemnización de daños y perjuicios, sin perjuicio de que el Estado repita en contra del servidor público causante del daño, el monto a que ha sido condenado por la justicia. En cuanto a los otros ejemplos citados, deben ser examinados cada caso en particular, dado que el derrumbe de una casa para evitar que se propague un incendio, depende de las circunstancias que rodean al caso, el hecho de matar animales infectados o destruir plantaciones, es porque ellos definitivamente morirían, y así lo contemplan las respectivas disposiciones sanitarias; pero si se matan a los animales sanos y se destruyen plantaciones no afectadas por las plagas, entonces, el Estado sí debe indemnizar.

Respecto a estos principios, el maestro Gabino Fraga nos dice:

"En todos los Estados modernos han sido repudiados los principios sobre los que tradicionalmente se fundaba la irresponsabilidad del Estado, no sólo porque esos principios no resisten un análisis serio, sino porque es necesario adoptar alguna medida frente al desarrollo incontenible de la vida estatal que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares con los cuales frecuentemente se encuentra en contacto."²²

II. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El progreso actual del Derecho, ha planteado la necesidad justa de que los particulares que llegan a sufrir daños y perjuicios ocasionados por el Estado, deban ser reparados. La pregunta es: ¿quién debe reparar esos daños y perjuicios?, ¿el Estado? o ¿el servidor público?. Con anterioridad, la tesis sostenida era la ausencia de responsabilidad del Estado. Abriéndose poco a poco una noción nueva de la responsabilidad estatal, inspirada en propósitos de justicia.

²² FRAGA, Gabino.- obr. cit., pág. 419.

Se dan intereses opuestos o distintos entre los particulares y el Estado, pero más que la responsabilidad del Estado, lo que se procura es la garantía legal para el particular, ya que siendo uno de los fines del Estado el perseguir el bien general o colectivo, si se producen daños y perjuicios a los particulares lo que corresponde es reparar esos daños y perjuicios causados. Es decir, el Estado debe ser garantía de lo jurídico y no de lo antijurídico.

Aunque por otro lado, la responsabilidad del Estado abarca toda su actividad (legislativa, administrativa y judicial) como se verá más adelante, pero de lo que se trata es de fijar temas con un campo más limitado, pero constante.

A. Legislaciones extranjeras que consagran la responsabilidad del Estado

1. Italia.- Tenemos que la Constitución Italiana reconoce en su artículo 28, la responsabilidad del Estado en los siguientes términos:

Artículo 28. Los funcionarios y los subordinados del Estado y los organismos públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violación de derechos. En estos casos, la responsabilidad se extiende al Estado y a sus organismos públicos.

2. España.- Acepta la responsabilidad patrimonial del Estado, en su Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

El artículo 40 de esta Ley ordena:

Artículo 40. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa.

Asimismo, la Constitución de España en su artículo 106,2 indica que:

Artículo 106,2. Los particulares en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Extendiéndose también en el artículo 121 de la constitución antes mencionada, la responsabilidad en los supuestos de actuación de la Administración de Justicia, pero sólo en los casos de error judicial y de funcionamiento anormal de la misma.

Artículo 121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley.

Finalmente la regla 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española, configura como competencia exclusiva del Estado la regulación jurídica del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

3. Francia.- Se ha logrado un positivo adelanto en esta materia, la admirable obra del Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia señala una nueva época en esta materia. En la sentencia Blanco del 8 de febrero de 1873, consagra el principio de la responsabilidad del Estado, aislando al mismo tiempo la aplicación de las normas de derecho común y somete la responsabilidad del Estado a los principios del derecho administrativo.

La doctrina francesa señala que hay una multitud de ocasiones en las que el particular se encuentra en la condición de no poder ni siquiera fijar concretamente quién es el servidor de la Administración pública que causó los daños y perjuicios; esto es, que no pueda individualizar al que provocó el hecho dañoso.

Por ello se elaboró la teoría conocida con el nombre de falta en el servicio público. Las consideraciones fueron las siguientes: El Estado tiene como misión fundamental proporcionar servicios a la colectividad. Estos servicios deben ser presentados en forma normal, constante y eficiente, para la prestación de esos servicios el Estado cuenta con los ingresos, por ello, sin necesidad de que se averigüe quién fue personalmente el responsable de esa falta, sin agotar el ejercicio de acción previa, nace la obligación para el Estado de indemnizar al particular que sufrió daños y perjuicios a consecuencia de esa falta en el servicio público.

Así la doctrina y la jurisprudencia francesa no se preocupan por distinguir la responsabilidad directa de la indirecta del Estado, que algunos autores las han definido como: directa, a aquella en la que el servidor público ha actuado en acatamiento de un mandato legal, sin embargo su actuación ha causado un menoscabo al patrimonio de un particular; e indirecta, como aquella mediante la cual los servidores públicos pueden actuar indebidamente y causar perjuicios los particulares, que tienen el derecho de exigir al Estado se les cubra la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios que han sufrido.

Sin embargo, para la jurisprudencia francesa la base de ella es el servicio público cuyo funcionamiento puede causar daños y perjuicios a los particulares, surgiendo la responsabilidad, que se genera en tanto que los particulares no deben soportar legalmente la carga. Dicha responsabilidad se considera distinta de la falta personal del funcionario.

Laubadère señala que las culpas son absolutamente múltiples y pone como ejemplos los siguientes:

1. El servicio público ha funcionado mal.
2. El servicio público no ha funcionado.
3. El servicio público ha funcionado tardíamente.
4. La jurisprudencia distingue entre ilegalidad y responsabilidad, pues no siempre una medida ilegal da paso a la reparación.

5. El grado de gravedad de las culpas varía según la naturaleza del servicio.

Las culpas graves se señalan en el régimen de policía, el servicio público fiscal, los servicios hospitalarios, el ejercicio de poder de tutela.

6. La propia jurisdicción francesa ha consagrado, además de la responsabilidad por culpa, la responsabilidad de la administración por riesgo. En ciertos casos el Estado está obligado a reparar los daños que ocasiona con su actividad no defectuosa. La teoría del riesgo todavía se presenta como una teoría de excepción y se ha presentado en estos casos:

a) Daños anormales debidos a las obras públicas, que se causan a los particulares con motivo de su ejecución.

b) Accidentes sobrevenidos a los colaboradores del servicio público, son daños causados a sus propios colaboradores, que establecen una modalidad de la teoría del riesgo.

c) Riesgo excepcional. Este riesgo se origina en casos como riesgo anormal de vecindad y la teoría de las cosas peligrosas.

7. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas, no presupone el derecho a indemnización. Esta podrá pedirse en vía contenciosa, con arreglo a la ley de dicha jurisdicción, o en la vía administrativa prevista en el párrafo siguiente:

8. Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al ministro respectivo o al consejo de ministros si una ley especial así lo dispone y la resolución que recija será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización. En todo caso el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización".²⁴

Aún cuando no existe consenso doctrinal sobre la responsabilidad del Estado, la evolución moderna se orienta hacia un sistema objetivo, alejándose del sistema de ausencia de responsabilidad.

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo, 15ª. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1992, págs. 772 y 773.

B. Realidad jurídica de la responsabilidad en los Estados Unidos Mexicanos

En la época actual, tanto la doctrina, como la legislación mexicana, no han seguido una posición definida de la responsabilidad del Estado, pues en nuestro sistema jurídico se dan los supuestos de la responsabilidad, la responsabilidad solidaria, la responsabilidad subsidiaria y la ausencia de responsabilidad a cargo del Estado.

Algunas de las indemnizaciones que corren a cargo del Estado se le ubican en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, el caso de la expropiación, regulada por el segundo párrafo del artículo 27 de dicho ordenamiento; en disposiciones reglamentarias como el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que regula la responsabilidad civil del Estado; y otras, en disposiciones administrativas como el ACUERDO número A/05/95 por el que se reforma y adiciona el instructivo número I/03/93 del Procurador General de la República.

El punto de partida es el derecho que tiene el particular para ser indemnizado por los daños y perjuicios que le ocasiona el Estado, ya sea concretamente por un servidor público en el desempeño de sus funciones o por el propio funcionamiento del servicio. Siendo nuestro problema determinar quién debería ser el responsable de esa indemnización, si el propio servidor público, el Estado, o ambos.

En mi opinión y siguiendo con los principios de la teoría francesa, se debería substituir la responsabilidad del servidor público, que se estudiará en la última parte de este capítulo, por la responsabilidad más amplia del Estado, que al absorber la responsabilidad causada por los agentes públicos u órganos de él, no haría más que reparar los daños y perjuicios que la ejecución del servicio causa a los particulares, fundándose en la proporcionalidad de las cargas públicas, que es en definitiva la igualdad ante la Ley.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Estado repita en contra del o los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, como lo señala el segundo párrafo del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

C. Responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos por el ejercicio de sus tres poderes

Cuando hablamos de la responsabilidad del Estado, lo mismo puede ocurrir por actos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial, es decir, dentro de cada uno de los respectivos poderes del Estado.

Un principio general del derecho moderno es aquel que a reconocido la necesidad jurídica de que los particulares que llegan a sufrir un daño o perjuicio ocasionado por el Estado, deban ser reparados.

I. Ejecutivo.- Responsabilidad del Estado por sus actos:

Se ha considerado a la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.

Cabe mencionar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le consigna además, otras facultades cuyo ejercicio no constituye propiamente la ejecución de una ley.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada)

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Podemos decir que el Estado es responsable por los actos que realiza el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República, los cuales pueden consistir en las falsas acusaciones por delitos que se pretenden imputar a personas inocentes, detenciones arbitrarias, incomunicaciones, aseguramiento ilegal de bienes, etc.

Ejemplo de lo anterior, podremos citar la recomendación número 238/92, de fecha 23 de noviembre de 1992, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dirige al Licenciado Ignacio Morales Lecluga, entonces Procurador General de la República, en la que recomienda entre otros puntos:

"...CUARTA.- Ordenar al Oficial Mayor de esa Dependencia, la creación de una comisión que determine en base a las pruebas que aporte el agraviado y el peritaje de valuación que obra en la averiguación previa 3842/SC/90, el monto de la indemnización por los daños y perjuicios que se ocasionaron al señor Vicente Silva Lombardo, para el efecto del pago correspondiente..."²³

Cabe mencionar que el sistema legal mexicano ha tomado medidas preventivas relativas al aseguramiento de bienes que presumiblemente son instrumento, objeto, producto, o bien, que se encuentren relacionadas con la comisión de conductas delictivas de carácter federal. Tal y como lo establece el ACUERDO número A/05/95, por el que se reforma y adiciona el instrumento número I/03/93 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio de 1995, en el que se acordó modificar y adicionar el numeral trigésimo segundo de dicho instrumento, para quedar como sigue:

"... TRIGESIMO SEGUNDO.- Los bienes asegurados que se encuentren a disposición de la autoridad judicial y bajo la guarda, custodia, depositaria o control de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, o bien, que estén a disposición de ésta, serán devueltos inmediatamente cuando así lo ordene la autoridad judicial competente.

En el caso de que la autoridad judicial competente ordene, además de la devolución de numerario y bienes asegurados, el pago de intereses y/o daños y perjuicios, la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, elaborará el acuerdo correspondiente, el cual deberá ser suscrito por el Oficial Mayor y el titular de aquella..."

Se-adicionó el artículo trigésimo cuarto (bis) del citado instrumento, para quedar redactado de la siguiente manera:

"...TRIGESIMO CUARTO (BIS).- En casos excepcionales, como aquellos en los que se reclame a esta Institución el pago por conceptos, entre otros, de intereses, reparaciones, reacondicionamientos, equipamientos, gastos de escrituración o por bienes que durante el periodo de su aseguramiento, se hubieren consumido, demeritado, destruido, etc., la Dirección General de Control de Bienes Asegurados lo hará del conocimiento de la Contraloría Interna de esta Procuraduría, para efectos del control administrativo que le corresponda, solicitando a la Dirección General Jurídica el dictamen sobre la procedencia del pago requerido, el que deberá ser rendido en un término máximo de quince días

²³ Comisión Nacional de Derechos Humanos.- GACETA, año 3, número 29, 1992, pág. 173.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

hábiles, contados a partir de la fecha en la que se le haya solicitado el dictamen correspondiente.

Para la determinación de la cantidad a pagar conforme a lo señalado en el párrafo anterior, la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, deberá analizar la documentación que, en su caso, le proporcione el interesado, así como solicitar un peritaje y/o avalúo practicado por institución autorizada, debiendo anexar dicha documentación a la solicitud de dictamen que presente a la Dirección General Jurídica. Para lo anterior, deberá darse la intervención que, en su caso, corresponda a la Dirección General de Servicios Periciales.

Si la Dirección General Jurídica emite un dictamen favorable, la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, elaborará el acuerdo correspondiente, el cual deberá ser suscrito por el Oficial Mayos y el titular de aquella..."

Asimismo, se modificó el numeral trigésimo quinto para quedar como sigue:

"... TRIGESIMO QUINTO.- De todas las devoluciones y de los pagos que se efectúen conforme a lo previsto en los numerales trigésimo segundo, segundo párrafo y trigésimo cuarto (bis), deberá informarse oportunamente a la Contraloría Interna de la Dependencia..."

2. Legislativo.- Responsabilidad del Estado por sus actos:

Existen dos casos de ausencia de responsabilidad del Estado legislador:

a).- Cuando una ley constitucional afecta intereses privados, basado en el principio de la soberanía, por ejemplo la facultad que le otorga el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que imponga el interés público.

b).- Cuando una ley ordinaria afecta un interés privado, pero reglamentando alguno de los preceptos constitucionales antes mencionados.

Sin embargo, se considera que un Estado de derecho es avanzado, cuando el Poder Legislativo que expide una ley que causa daños y perjuicios a las personas, está obligado a responder por esos daños y perjuicios.

El principio de la representación política, envía muchas de las veces a las Cámaras, a personas que no siempre cuentan con la capacidad de juzgar jurídicamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, que se expidan fuera de su competencia o leyes que ocasionen daños y perjuicios a los particulares, por lo que, cuando los Tribunales Federales declaran la inconstitucionalidad de una ley, el Estado tendría que asumir la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios causados.

Este principio de responsabilidad legislativa sólo puede aplicarse fundado en una adecuada reglamentación.

3. Judicial.- Responsabilidad del Estado por sus actos:

En materia judicial se pueden llegar a presentar casos indebidos de los magistrados, jueces y del propio personal administrativo de los tribunales, que pueden ocasionar serios daños y perjuicios a los particulares con motivo del desempeño de sus funciones, principalmente cuando intervienen en los procesos.

Hasta hoy la opinión es en el sentido de la ausencia de responsabilidad del Estado Judicial fundada en el principio de cosa juzgada.

Pueden ofrecerse numerosos ejemplos de casos que deben originar serias responsabilidades: sentencias que constituyen una contrariedad en las que el juez inventa las pruebas, les da una consideración equivocada o argumenta con normas inaplicables, sentencias que condenan a inocentes o extreman la penalidad por el apasionamiento, interés, ignorancia o simple desatino del juzgador. Numerosos casos judiciales deshonrosos reclaman el propio enjuiciamiento de los juzgadores.

Pero la responsabilidad del Poder Judicial al igual que el Ejecutivo y Legislativo tienen todavía que recorrer un largo debate, para su aceptación y reconocimiento, que será más breve, en la medida que la educación pública sea más extensa y la sociedad esté gobernada por elevados valores morales.

El tema de la responsabilidad del Estado constituye uno de los temas más interesantes del actual pensamiento jurídico. Lo constituye el análisis de las garantías de que el particular dispone frente a las funciones del Estado, tanto en la impugnación de sus actos, como en la obtención de las correspondientes indemnizaciones en aquellos supuestos en los que su actividad ha lesionado la esfera jurídica (derechos, bienes e intereses) de los administrados.

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, PENAL Y CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las acciones u omisiones que contravienen a las diversas obligaciones designadas a cada uno de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, origina responsabilidades de diversa índole respecto a la administración pública y terceros.

Cabe aclarar que dichas responsabilidades pueden ser de naturaleza administrativa, penal, civil, política, laboral, etc.

La fuente de estas responsabilidades se encuentra en la ley, abarcando desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta las demás disposiciones legales, por lo que en todo caso se deberá acudir a la legislación correspondiente para determinar el tipo de responsabilidad que corresponda, pudiendo el autor caer simultáneamente en varios supuestos.

Para el estudio de este tema es necesario apreciar a que personas se les ha considerado como servidores públicos, estableciendo el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

De lo anterior, es válido decir que el constituyente pretendió imponer en el texto constitucional a todas las autoridades del Estado, sin importar cual es su categoría, ni su ámbito de actuación; en realidad, la responsabilidad es exigible a todo servidor público que entre otros, haya adquirido su encargo público por medio del voto popular.

Desprendiéndose que son sujetos de responsabilidad en términos del artículo 108 constitucional los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de los Tribunales de Circuito (Colegiados y Unitarios), los jueces de Distrito, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas en cumplimiento de las funciones propias del Poder Judicial Federal, que actúen en jurisdicción concurrente o auxiliar y los diversos secretarios que se desempeñan en los Tribunales.

Asimismo, deben incluirse también a los jueces de cualquier grado, así como a los secretarios de los diversos Tribunales y juzgados que conforman al Poder Judicial del Fuero Común del Distrito Federal.

También son sujetos de responsabilidad los diversos individuos que tienen algún empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, como es el caso de los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, el Jefe del Distrito Federal, etc.

A. Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa se refiere a las faltas u omisiones en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo.

La responsabilidad administrativa se encuentra establecida en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- ...

II.- ...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece quienes se encuentran sujetos a dicho ordenamiento:

Artículo 46.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley.

Asimismo, el artículo 2o del ordenamiento antes mencionado señala:

Artículo 2o. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las sanciones a que se hacen acreedores los individuos encontrados como responsables administrativamente, los cuales son necesarios para mantener a dichos sujetos dentro del orden constitucional que deben observar a través de una función en que impere la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Como ejemplo de las sanciones señaladas en el artículo anterior podemos citar el punto 7 de las evidencias que constituyen la RECOMENDACION número 238/92, de fecha 23 de noviembre de 1992, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dirige al Licenciado Ignacio Morales Lechuga, entonces Procurador General de la República, en la que se menciona lo siguiente:

"... Copia de la resolución definitiva del expediente administrativo 204/89/FCA, de fecha 22 de junio de 1992, en la que se determinó que: SEGUNDO.- "... Se declara que los C.C. Constantino Aguilar Sánchez, Juan Ramón Soto Pérez, Jorge Luis Solís Galdames y Antonio Delgado Ibarra, agentes de la Policía Judicial Federal, son administrativamente responsables. Por ende, aplíquese la sanción consistente en la destitución de su empleo..." TERCERO.- "... Por lo que hace a los ex-servidores públicos Jesús Martínez Hernández, Gustavo García Medrano, José Asunción Castañeda Goroztieta, José Luis Contreras Pastrana y Felipe de Jesús Piña, se determina que deben sancionarse con inhabilitación por dos años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..."²⁸

²⁸ Ibid., pág. 161.

B. Juicio político

Esta responsabilidad se encuentra establecida en los artículos 109, fracción I y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por mera expresión de ideas...

El artículo 110 constitucional establece cuales son los sujetos a los que les podrá aplicar el juicio político por haber actuado en forma tal que sus actos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El artículo 110 constitucional transcrito, desglosa la promoción, procedencia y procedimiento del juicio político, mismo que se encuentra disgregado en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es decir nuestra Carta Magna sólo da las bases de regulación de este juicio.

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

El juicio político se podría resumir en los siguientes puntos:

1.- Ser promovido por un ciudadano mexicano, a través de la prestación de un escrito de denuncia, al que se deben acompañar pruebas que hagan presumible la responsabilidad, siendo necesario que este escrito sea presentado y ratificado ante la Cámara de Diputados, órgano competente para conocer en primera instancia dicho juicio.

2.- Ratificada que sea la denuncia, se remite a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Justicia, para que determinen si la conducta que se atribuye al servidor público es el de las previstas e indicadas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, dictaminando también si se trata de uno de los servidores públicos descritos en el artículo 2o. de dicha ley, a quienes puede exigirse esta clase de responsabilidad y contra el cual puede ser iniciado el juicio político.

3.- Cumplidos estos aspectos, se turna el expediente o denuncia a la Sección Instructora, para que ésta ventile la primera de las etapas en que subdivide el juicio político. En esta Sección se desahogan las pruebas procedentes y aportadas por las partes en el juicio y se les da la oportunidad de alegar lo que consideren oportuno por escrito, dictando las conclusiones procedentes.

4.- Agotada esta etapa, se pasa al segundo de dichos puntos o partes del juicio político, el que se desarrolla ante la Cámara de Diputados, que se erige en Órgano de Acusación y el cual da la oportunidad de expresar alegatos en forma verbal a las partes en el juicio, que son el denunciante o querellante, el servidor público inculpado y su defensor. Expuestos tales alegatos, se dicta la declaración correspondiente, teniendo como base los apuntes de conclusiones de la Sección Instructora.

5.- La tercera etapa procedimental del juicio político se desahoga ante la Cámara de Senadores, en una de sus comisiones denominada Sección de Enjuiciamiento, la cual recibe el expediente y otorga un término de cinco días para que las partes en esta etapa hagan valer sus respectivos alegatos por escrito y poder emitir sus conclusiones, las que se hacen del conocimiento del Pleno de la Cámara de Senadores.

6.- Formuladas las conclusiones por la Sección de Enjuiciamiento y remitidas al Presidente de la Cámara de Senadores, éste citará a sesión en la que se erigirá dicho órgano colegiado en Jurado de Sentencia y en una audiencia sencilla resolverá lo que proceda, estableciendo la forma en que el servidor público cuya actuación fue contraria a derecho y que, por lo tanto, redundó en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, deberá ser sancionado.

En esta resolución es donde encontramos propuesta e impuesta la condena para ese individuo, que es, como bien se sabe, la destitución del servidor público, o sea, la separación del cargo de la persona que se encuentra responsable de la acción u omisión de un acto que redundó en perjuicio de los intereses públicos y su inhabilitación para desempeñar cualquier otra función pública por lo que hace a cualquier otra función pública por el término que varía entre un año y veinte años de inhabilitación, como establece el artículo 8o. de la Ley aplicable en esa materia.

Art. 8o.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá También imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Para efecto de lo anterior, se deberán realizar las comunicaciones correspondientes, como lo establece el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Art. 44.- Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, se hará la notificación a la legislatura local respectiva.

C. Responsabilidad penal

Se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones el servidor público ejecuta un hecho que la ley considera como delito.

Esta responsabilidad se encuentra establecida en los artículos 109, fracción II y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- ...
II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...

Asimismo, los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hablan sobre la procedencia penal de los servidores públicos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su cargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto por dicho precepto.

Los delitos a que me refiero, se encuentran regulados por el TITULO DECIMO del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, los cuales se tipifican como

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de servidores públicos;
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Tráfico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado;
- 11.- Enriquecimiento ilícito, y
- 12.- Delitos cometidos en la administración de justicia.

1. Fuero constitucional

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

1.1 El fuero como inmunidad.- Es el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que estos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del

artículo 108, segundo párrafo constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su cargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Ahora bien, después de haber fungido como Presidente sí puede ser sometido a juicio penal ante juez competente como ciudadano común ya que dejó tener dicha investidura.

1.2 El fuero como no procesabilidad.- Se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a la inmunidad de los servidores públicos que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución.

La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el servidor público de que se trate el llamado juicio político, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que según se acabó de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deben juzgarlos por el primer tipo delictivo.

D. Responsabilidad civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos se origina siempre que la falta de éstos ha causado daños y perjuicios a la Administración Pública o a los particulares.

1. Concepto

El maestro Ernesto Gutiérrez y González brinda esta definición de lo que es la responsabilidad civil, y la cual es aplicable a todo tipo de conducta que la genera, sea persona física o moral.

"RESPONSABILIDAD CIVIL ES LA CONDUCTA QUE DEBE ASUMIR UNA PERSONA, QUE CONSISTE EN RESTITUIR AL ESTADO QUE GUARDABA UN DERECHO AJENO, ANTES DE LA REALIZACIÓN DE UN HECHO QUE ELLA GENERO, CULPABLE O NO, Y QUE LE ES IMPUTABLE, CON EL CUAL PRODUJO UN DETRIMENTO PATRIMONIAL Y DE NO SER POSIBLE ESA RESTITUCION, REALIZAR UNA PRESTACION EQUIVALENTE AL DETRIMENTO POR DAÑO, Y SI LO HUBO, DETRIMENTO POR PERJUICIO."²⁷

De lo anterior, podemos decir que la Administración Pública tiene la obligación de exigir de los propios servidores públicos, lo siguiente:

a).- Que respondan por los daños y perjuicios en los bienes establecidos.

Esta responsabilidad opera, principalmente, en el sector de servidores públicos o empleados que manejan fondos. Para ellos se constituye un requisito previo en el desempeño de sus funciones, otorgar fianza que garantice su manejo. Al establecerse la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.

Respecto a daños diferentes, es difícil la imputación individual, dada la distribución de labores de la organización burocrática, máxime cuando en el acto intervienen varios sujetos, por lo que en esos casos se emplea el poder disciplinario y no la responsabilidad civil.

b).- Respondan por los daños y perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de los servidores públicos.

El fundamento de la responsabilidad civil se encuentra en la ley, puesto que la relación del servicio constituye una situación legal.

²⁷ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Erasmo.- Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, págs. 988 y 989.

No obstante lo anterior, la doctrina tradicional ha clasificado a la responsabilidad civil en dos clases: la objetiva y subjetiva.

2. Responsabilidad objetiva

Existen en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, varias hipótesis de esas actuaciones que se estiman lícitas, pero que generan una responsabilidad por daños y perjuicios, que el maestro Ernesto Gutiérrez y González las considera en una sola categoría, que denomina responsabilidad objetiva en sentido amplio, y es objetiva porque no hay culpa en la conducta dañosa que se genera.

Esas actuaciones que apunta el autor, son la responsabilidad objetiva en sentido estricto, la responsabilidad objetiva por riesgo creado y la responsabilidad objetiva por conducta errónea.

2.1. Estricto sentido.- La responsabilidad objetiva en sentido estricto es aquella actividad que se considera como plenamente lícita de una persona que implica el ejercicio de un derecho, pero aún con ese ejercicio lícito ese titular, al ejercitar su derecho, causa daño a otra persona.

2.2. Riesgo creado.- La responsabilidad civil por riesgo creado es una fuente de obligaciones, por virtud de la cual, aquél que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños y perjuicios que cause, aún cuando haya procedido lícitamente. Esta clase de responsabilidad presupone la realización de una conducta permitida por el orden jurídico, pero por causa de hacerse uso o empleo de una cosa peligrosa por sí misma, impone desde su utilización la idea de que el operario o la persona que la use, será responsable de todo aquél daño y perjuicio que produzca en el empleo de la misma.

Es necesaria esta clase de responsabilidad, puesto que la víctima del daño producido por el uso de una cosa peligrosa no habrá buscado el resultado del empleo del bien que es por su naturaleza peligrosos. Por ello el derecho ha buscado salvaguardar sus intereses, estableciendo

desde antes del inicio del uso de las cosas, la idea de tener que reparar el posible daño y perjuicio a ese sujeto de derecho afectado en su persona o en su patrimonio con la actualización del mal.

"RESPONSABILIDAD OBJETIVA. ES INDEPENDIENTE DE LA CULPABILIDAD DEL AGENTE. - Para que proceda la indemnización a causa del daño producido por el uso de instrumentos peligrosos, no se requiere la existencia de un delito y ni siquiera la ejecución de un acto civilmente ilícito, pues lo único que debe probarse es que el daño existe, así como la relación de causa efecto. Los elementos de la responsabilidad objetiva son: 1º Que use un mecanismo peligroso. 2º Que se cause un daño. 3º Que haya una relación de causa a efecto entre el hecho y el daño, y 4º Que no exista culpa inexcusable de la víctima."²⁸

2.3. Conducta errónea.- La responsabilidad objetiva por conducta errónea son los casos en que una conducta que no es considerada por la ley como ilícita, se causa un detrimento patrimonial, y se impone la necesidad de indemnizar.

3. Responsabilidad subjetiva

De esta definición se aprecia que la obligación de resarcir el daño ocasionado corre a cargo de la persona que produjo tal daño o lesión jurídica con su actuar, es decir es una actuación contraria a derecho.

- Artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Existe la responsabilidad civil subjetiva del servidor público, reconocida y asentada en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

²⁸ Santa Fecca. Cuarta Parte. Vol. II, pág. 166. A. D.1324/56. Juan Palomares Silva. 5 votos.- Vol. III, pág. 164. A. D. 6205/56. Chofones Unidón de Tampoco y Ciudad Madero. S.C.L., 3 votos.- Vol. XVI, pág. 118. A. D. 2344/56. Fulgencio Antonio Díaz. Unanimitad de 4 votos.- Vol. XXCI, pág. 99. A.D. 1162/59. Ignacio Martínez. 5 votos.- Vol. XL, pág. 168. A. D. 3010/59. Pedro Esquivel Díaz. Unanimitad de 4 votos.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Parte. Torcora Sala, pág. 968 (844)

El artículo 1927 del Código Civil que les menciono, determina que:

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

Esta norma como se lee, determina que el Estado es responsable por los hechos ilícitos que se cometan por sus servidores públicos, en el ejercicio de las funciones que él les tiene encomendadas, y así se aprecia la necesidad de que cuando un servidor público causa daños y perjuicios a un habitante del país, por mal ejercer las funciones que le encomienda el Estado, quedan responsables tanto el servidor público cuanto el propio Estado.

Cabe señalar, que en la reforma de fecha 10 de enero de 1994 al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en este sentido se sigue admitiendo en los ilícitos culposos la responsabilidad directa del empleado y subsidiaria del Estado, que hace negatoria la garantía para los administrados, pues aparte de la complejidad de la organización administrativa con la intervención de varios servidores públicos o empleados en el mismo acto se hace imposible determinar quién de ellos es el culpable, existiendo la circunstancia de que normalmente los empleados públicos son insolventes.

De todas maneras las víctimas por ilícitos culposos, ocurren ante los tribunales demandando directamente a los servidores públicos responsables y subsidiariamente al Estado que asume en forma limitada esta responsabilidad.

La responsabilidad subsidiaria no puede sostenerse si se tiene en cuenta que el Estado sólo manifiesta su actividad por medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, que cause un daño no puede dejar

de imputarse al propio Estado, considerándolo como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa sobre todo cuando se trate de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio.

E. Recurso de responsabilidad

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal regula el recurso de responsabilidad, que en realidad constituye un proceso para reclamar el pago de daños y perjuicios derivados de la responsabilidad civil en que incurran los jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones.

Art. 728. La responsabilidad civil en que puedan incurrir jueces y magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables, solamente podrá exigirse a instancia de la parte perjudicada o de sus causahabientes en juicio ordinario y ante el inmediato superior del que hubiere incurrido en ella.

Asimismo, se establece un requisito de procedibilidad al ordenarse que no podrá promoverse demanda de responsabilidad civil, sino hasta que quede determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causado el agravio.

Art. 729. No podrá promoverse demanda de responsabilidad civil sino hasta que queda determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causado el agravio.

Cuando el responsable sea un juez de paz, corresponde conocer del juicio al juez de primera instancia a que aquél corresponda.

Art. 730. Cuando la demanda se dirija contra un juez de paz, cualquiera que sea su cuantía, conocerá de ella el juez de primera instancia a que aquél corresponda. Contra la sentencia que éste pronuncie procederá la apelación en ambos efectos para ante el tribunal superior si el juicio por su cuantía fuere apelable.

Art. 731. Las salas del Tribunal Superior conocerán en única instancia, de las demandas de responsabilidad civil presentadas contra los jueces de lo Civil, de lo Familiar, del Arrendamiento inmobiliario y de lo Concursal. Contra las sentencias que aquellas dicten no se dará recurso alguno.

Quando el juicio se enderece en contra de los magistrados que integran el Tribunal Superior, corresponde conocer de ellas al Tribunal Pleno.

Art. 732. El Tribunal Pleno conocerá de dichas demandas en primera y única instancia cuando se entablen contra los magistrados.

Dentro del año siguiente al día en que se hubiere dictado la sentencia o auto firme que puso término al pleito, dice el artículo 733, debe entablarse la demanda de responsabilidad, transcurrido este plazo, quedará prescrita la acción.

Art. 733. La demanda de responsabilidad debe entablarse dentro del año siguiente al día en que se hubiere dictado la sentencia o auto firme que puso término al pleito. Transcurrido este plazo, quedará prescrita la acción.

Existe otro requisito de procedibilidad, pero de tipo negativo o no podrá entablar el juicio de responsabilidad civil contra un funcionario judicial el que no haya utilizado a su tiempo los recursos legales ordinarios contra la sentencia, auto o resolución en que se suponga causado el agravio.

Art. 734. No podrá entablar el juicio de responsabilidad civil contra un funcionario judicial el que no haya utilizado a su tiempo los recursos legales ordinarios contra la sentencia, auto o resolución en que se suponga causado el agravio.

Art. 735. Toda demanda de responsabilidad civil deberá acompañarse con certificación o testimonio que contenga:

I. La sentencia, auto o resolución en que se suponga causado el agravio;

II. Las actuaciones que en concepto de la parte conduzcan a demostrar la infracción de ley o del trámite o solemnidad mandados observar por la misma, bajo pena de nulidad y que a su tiempo se entablaron los recursos o reclamaciones procedentes; y

III. La sentencia o auto firme que haya puesto término al pleito o causa.

Art. 736. La sentencia que absuelva de la demanda de responsabilidad civil condenará en costas al demandante y las impondrá a los demandados cuando en todo o en parte se acceda a la demanda.

Para determinar el alcance de este llamado recurso de responsabilidad basta transcribir el artículo 737 del Código de Procedimientos Civiles mencionado, el cual dice:

Art. 737. En ningún caso la sentencia pronunciada en el juicio de responsabilidad civil alterará la sentencia firme que haya recaído en el pleito en que se hubiere ocasionado el agravio.

Por lo anterior, aunque es un proceso que se tramita ante jurisdicción de grado superior, mediante un juicio ordinario cuyo contenido es la responsabilidad civil en que hubiera podido incurrir el juez o magistrado que dictó la sentencia firme, la resolución que resuelve ese juicio de responsabilidad no modifica ni altera la sentencia impugnada.

Por lo que podemos decir que desde el punto de vista impugnativo, el recurso de responsabilidad carece de interés jurídico.

Sobre lo anterior, podríamos resumir del recurso de responsabilidad lo siguiente:

a) Competencia.

- 1.- Cuando el recurso de responsabilidad se promueva en contra de los magistrados que integran el tribunal superior, corresponde conocer de ellas al Tribunal Pleno.
- 2.- Cuando se entabla en contra de los jueces de lo civil, de lo familiar y menores de primera instancia son competentes las salas del Tribunal Superior al que estén adscritos.
- 3.- Cuando el responsable sea un juez de paz, corresponde conocer del juicio al juez de primera instancia a que aquél corresponda.

b) Procedencia.

Se necesita que el proceso en que se cometieron los actos que originan el juicio de responsabilidad civil, haya concluido bien sea por sentencia, bien sea por auto. Se entiende, en ambos casos, que se trate de sentencia firme y de auto firme.

Además, el recurso de responsabilidad procede en los siguientes casos a que se refiere el Código de Procedimientos Civiles:

- La resolución de tribunal superior que resuelva una incompetencia (artículo 166).
- La resolución que resuelve la liquidación para preparar la acción ejecutiva (artículo 204).
- El auto que manda abrir a prueba un juicio (artículo 277).
- El auto que admite pruebas (artículo 298).
- El auto que limita el número de testigos (artículo 298).
- El auto que declara que una sentencia ha causado o no ejecutoria (artículo 429).
- Las resoluciones dictadas en ejecución de sentencia (artículo 527).
- La resolución que resuelve cualquier cuestión que se sucite durante la subasta con las excepciones legales expresas (artículo 578).
- La resolución que resuelve un incidente tramitado a petición del rebelde para acreditar impedimento insuperable para comparecer en juicio o pidiendo se alce la retención o embargo de sus bienes (artículo 649).
- La resolución que resuelve una revocación (artículo 685).
- La sentencia que resuelva una apelación extraordinaria (artículo 720).
- Las resoluciones de los jueces de paz (artículo 23 del Título Especial de la Justicia de Paz).

c) Legitimación.

El artículo 728 establece en estos términos la legitimación para promover el juicio ordinario de responsabilidad civil: solamente podrá exigirse a instancia de la parte perjudicada o de sus causahabientes.

d) Tramitación.

Como el artículo 728 ordena que la responsabilidad civil se exija en juicio ordinario, deben seguirse todos los trámites de esa clase de procesos.

e) Efectos de sentencia.

Como ya vimos el artículo 737 ordena que en ningún caso la sentencia pronunciada en el juicio de responsabilidad civil alterará la sentencia firme que haya recaído en el pleito en que se hubiere ocasionado el agravio.

CAPITULO IV

LAS FUENTES DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Estado para cumplir con sus fines, realiza numerosos actos jurídicos, algunas veces requiriendo de la colaboración de los particulares (personas físicas o morales) y en otras, imponiendo determinadas prestaciones personales obligatorias para hacer más eficiente la acción de la administración pública.

Como lo he mencionado, estos actos jurídicos son en algunos casos contractuales y en otros unilaterales, los primeros tienen sus antecedentes en la teoría general de las obligaciones de derecho privado. En los segundos, el Estado unilateralmente impone su autoridad para obtener los medios necesarios para la realización de sus fines; es decir, es una forma de poder, como en los casos del impuesto, la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición, el decomiso, las situaciones previstas en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y otras leyes administrativas que establecen una contribución obligatoria de bienes a la administración pública. Considerando algunos autores al acto administrativo como una declaratoria unilateral de la administración.

Como lo señalé anteriormente, en algunas situaciones jurídicas la acción oficial logra el acuerdo de voluntades, la concurrencia de intereses particulares que libremente celebran contratos, discutiendo las condiciones del mismo y guiados por sus respectivos intereses.

Reiterando con esto, que son muchos los derechos que se originan a favor del Estado, lo mismo que obligaciones a su cargo.

Dentro de estas obligaciones a su cargo, podemos citar al maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien señala.

"Las fuentes de las obligaciones que se estudian en Derecho civil o Derecho común, son las mismas que tiene necesariamente que utilizar el Estado."²⁹

Señalando el autor, cuales son las llamadas fuentes de las obligaciones en el Derecho común:

"A.- El contrato

B.- La declaración unilateral de la voluntad.

C.- El enriquecimiento ilegítimo, con su apéndice el llamado "pago de lo indebido"

D.- La gestión de negocios.

E.- La responsabilidad civil, ya sea por hecho ilícito, ya sea por responsabilidad objetiva, si bien aquí cabe decirles que en realidad las fuentes de la responsabilidad civil son el hecho ilícito y la responsabilidad objetiva, pero para poder unificar la explicación y la materia, el autor del libro se remite al efecto, y lo estudia como si fuera la fuente, y luego ve los dos tipos de responsabilidades con reglas comunes.

F.- La ley ³⁰

Como se indicó anteriormente, las fuentes de las obligaciones en Derecho civil, también dan origen a la responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación expongo la manera en que cada una de las mencionadas fuentes de las obligaciones se aplican a los Estados Unidos Mexicanos.

I. EL CONTRATO

Se ha dicho que el contrato es la primera y la más importante fuente creadora de derechos y obligaciones, en el ámbito del Derecho común.

²⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto.- *obv. cit.*, pág. 948.

³⁰ *Ibid.*, pág. 949.

Al respecto el artículo 1792 del Código civil señala lo siguiente:

Art. 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Y el artículo 1793 del citado ordenamiento, dispone:

Art. 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Cabe mencionar que estos dos conceptos se manejan no sólo en el ámbito del Derecho Civil, sino también son aplicables al Derecho Administrativo, al Derecho Mercantil, al Derecho Internacional, etc.

Sobre el particular se ha dicho que el contrato es el "eje" sobre el cual gira la regulación legal del sistema jurídico mexicano.

Se dan dos reglas generales que permiten ver la certeza de su regulación. Estos artículos son el 1858 y 1859 del Código Civil, que a la letra dicen:

Art. 1858.- Los contratos que no están especialmente reglamentados en este Código, se regirán por las reglas generales de los contratos; por las estipulaciones de las partes, y en lo que fueren omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía, de los reglamentados en este ordenamiento.

Art. 1859.- Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, en lo que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos.

Lo anterior indica que si se celebra un contrato que no corresponda a uno de los tipos que expresamente regula el Código Civil, para establecer el régimen jurídico de ese acto, deberán de regirlo primero las reglas generales sobre contratos, después por lo que las partes hubieren establecido, y si ni con esas reglas se pudiera determinar el régimen legal para ese contrato,

entonces se podrán aplicar por analogía, y sujetarse a las normas del contrato a que más se parezca de los regulados en el Código civil.

Asimismo, si no se trata de un contrato, sino de los llamados convenios en estricto sentido también se aplicarán las normas sobre contratos, y finalmente si se tratara de un acto que no sea ni contrato ni convenio, entonces también se aplicarán las reglas generales de los contratos, en lo que no haya disposiciones especiales, o se oponga a la naturaleza del acto que se tenga en presencia.

Como ya lo mencioné al inicio de este capítulo, el Estado para cumplir con sus fines requiere celebrar diversos tipos de actos jurídicos, contractuales y unilaterales, dentro de los contractuales podemos mencionar los siguientes:

a) Actos jurídicos relativos a bienes inmuebles que tienen por objeto generar, entre otras obligaciones, las de dar, o las de hacer, dichas obligaciones de dar consisten transmitir la propiedad o el uso de bienes inmuebles, las de hacer consistirán en construir, conservar, modificar, reparar o demoler bienes inmuebles, todo lo cual constituyen las adquisiciones y arrendamientos de bienes inmuebles, así como la ejecución de una obra pública.

b) Actos jurídicos relativos a bienes muebles que tienen por objeto generar, entre otras obligaciones, las de dar, o las de hacer; dichas obligaciones de dar que consisten en transmitir la propiedad o el uso de bienes muebles; a su vez, las de hacer consistirán en otorgar mantenimiento, reparación, etc. a tales bienes; todo lo cual constituye las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con los bienes muebles.

Dichos actos jurídicos se encuentran regulados principalmente por el Código Civil; sin embargo, el Estado para celebrar algunos contratos, debe atender a otras disposiciones legales que los rigen, como la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Reglamento de la Ley de Obras Públicas, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, etc.

El Estado puede y de hecho celebra, para el cumplimiento de sus fines, todos los contratos que se regulan en el Código Civil, es decir: promesa, compraventa, permuta, donación, mutuo, arrendamiento, comodato, depósito, mandato, prestación de servicios profesionales, obra pública, transporte, hospedaje, asociación civil, sociedad civil, aparcería, juego y apuesta, renta vitalicia, compra de esperanza, fianza, prenda, hipoteca y transacción, con las restricciones que les marca la legislación aplicable.

Asimismo el Estado puede celebrar contratos que no se encuentran regulados por el Código Civil, sino regulados por otras disposiciones legales, como la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el Código de Comercio, Ley Sobre el Contrato de Seguro; además, puede celebrar otros más que no respondan a ninguno de los tipos que regula la ley.

Como ejemplo de este tipo de contratos que celebra el Estado, podemos mencionar al empréstito, suministro o abastecimiento, correspondencia y en algunos aspectos a la concesión.

De acuerdo con lo anterior, el Estado realiza diversos actos jurídicos a través de los contratos regulados por el Código Civil, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, la Ley General de Bienes Nacionales, etc.

II. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

En la celebración de los contratos por parte del Estado, surgen derechos y también obligaciones a su cargo, pudiendo el mismo incurrir en responsabilidad por su incumplimiento.

Como ejemplo de lo anterior, podemos decir que el Estado como una de las partes en la celebración de los contratos, puede incurrir en mora, que es el retardo culpable de una obligación.

Esta mora se puede manifestar cuando existe retraso en algún pago que tenga que realizar el Estado, por contratos que haya celebrado, tales como: compraventa; obra pública; prestación de servicios de vigilancia, mensajería, transporte, fumigación, etc.

Cabe mencionar que actualmente nuestro sistema jurídico ha tomado medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, evitando con ello inconformidades innecesarias y pago de gastos financieros. Tal y como lo establece el OFICIO circular número SP/100-429/95 que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para reforzar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza.

III. DECLARACION UNILATERAL DE LA VOLUNTAD

Esta es la segunda fuente de las obligaciones, que el maestro Ernesto Gutiérrez y González ha definido así:

"La exteriorización de voluntad sancionada por la ley: A.- Que implica para su autor la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir, voluntariamente, una prestación de carácter patrimonial, pecuniario o moral, en favor de una persona que eventualmente puede llegar a existir, o si ya existe, aceptar la prestación ofrecida, o B.- Con la cual hace nacer a favor de una persona determinada, un derecho, sin necesidad de que esta acepte, o finalmente, C.- Con la cual extingue para sí, un derecho ya creado a su favor"¹¹

¹¹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto - Derecho de las Obligaciones, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., pág. 492.

El Estado amenudo hace declaraciones unilaterales de la voluntad, de las que el Código civil clasifica de concurso con promesa de recompensa y en Derecho Administrativo se le han llamado licitaciones públicas.

Al concurso con promesa de recompensa, el Lic. Ernesto Gutiérrez y González lo ha definido así :

"ES UNA DECLARACION UNILATERAL DE VOLUNTAD QUE HACE UNA PERSONA LLAMADA PROMITENTE, EN EL SENTIDO DE MANTENERSE EN APTITUD DE CUMPLIR UNA PRESTACION QUE EL ESPECIFICA, EN FAVOR DE LA PERSONA QUE POR TENER LAS CUALIDADES NECESARIAS, INTERVIENE EN UN CONCURSO O COMPETENCIA, Y OBTIENE LA MAS ALTA PUNTUACION O CALIFICACION, AL REALIZAR O CUMPLIR LA PRESTACION, QUE A SU VEZ SOLICITA EL PROMITENTE."³²

La declaración unilateral de la voluntad en el ámbito del Derecho administrativo, se justifica en el texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado y publicado en Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982, que determina:

ARTICULO 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

³² Ibid., pág. 501.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Asimismo, respecto a los concursos a que hemos hecho referencia, el artículo 1866 del Código Civil dispone:

Art. 1866.- En los concursos en que haya promesa de recompensa para los que llenaren ciertas condiciones, es requisito esencial que se fije un plazo.

Luego el 1867 establece que:

Art. 1867.- El prominente tiene derecho de designar la persona que deba decidir a quién o a quiénes de los concursantes se otorga la recompensa.

En efecto, ahora el Estado por medio de anuncios publicados en el Diario Oficial de la Federación, convoca a las personas físicas o morales a concursar para la adjudicación de contratos, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que al efecto dice:

Art. 32.- Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, y contendrán ...

Asimismo, se fijarán las bases de convocatoria para que los posibles interesados manifiesten su voluntad, que a decir verdad lo que el Estado está haciendo es pedir concursantes y ofrece el premio o recompensa, que consiste precisamente en que el Estado celebre con el proveedor o contratista, el contrato respectivo.

Como lo señalan los artículos 46 y 59 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el Estado hace uso del derecho de jurado cuando sus servidores públicos estudian y analizan lo que dice cada concursante, y se determina a quién se le otorga el premio o recompensa, que es

precisamente la obligación que asume el Estado de celebrar con el contratista o proveedor, el contrato respectivo.

IV. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA DECLARACION UNILATERAL DE LA VOLUNTAD

Como ejemplo de esta fuente de las obligaciones en caso de responsabilidad por parte del Estado, seguiré diciendo que en el caso de las licitaciones públicas la dependencia o entidad y el adjudicatario (proveedor o contratista), están obligados a suscribir el contrato correspondiente, en un término de 20 días naturales en caso de la adjudicación de un contrato para la adquisición, arrendamiento o prestación de servicios relacionados con bienes muebles y 30 días naturales en caso de obra pública, contados a partir de la fecha de notificación del fallo, en términos de los artículos 50, primer párrafo y 62, primer párrafo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Si la dependencia o entidad no firma el contrato, por causas no imputables al contratista o proveedor adjudicatario dentro de los plazos establecidos en el párrafo anterior, podrá el contratista o proveedor, sin incurrir en responsabilidad determinar no ejecutar el contrato que se le adjudicó y la dependencia o entidad deberá restituir la garantía otorgada para el sostenimiento de la oferta, así como indemnizar por los gastos no recuperables, de conformidad con lo establecido por los mismos artículos 50, tercer párrafo y 62, tercer párrafo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

V. EL ENRIQUECIMIENTO ILEGITIMO

Como tercera fuente creadora de obligaciones, se considera al enriquecimiento ilegítimo y junto con él, pero no como fuente diferente, sino como una parte de la misma, al llamado pago de lo indebido.

El profesor Ernesto Gutiérrez y González define al Enriquecimiento ilegítimo como:

"ES EL ACRECENTAMIENTO SIN CAUSA QUE OBTIENE UNA PERSONA EN SU PATRIMONIO, ECONOMICO O MORAL, EN DETRIMENTO-DIRECTO EN EL PRIMERO, E INDIRECTO EN EL SEGUNDO- DE OTRA PERSONA."²²

Y en el Código civil se puede obtener la misma idea si se consideran los siguientes artículos:

Art. 1882.- El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido.

Art. 1883.- Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación a restituirla.

Si lo indebido consiste en una prestación cumplida, cuando el que la recibe procede de mala fe, debe pagar el precio corriente de esa prestación; si procede de buena fe, sólo debe pagar lo equivalente al enriquecimiento recibido.

De estos dos artículos se derivan los elementos que aparecen en el concepto que se dió anteriormente.

Ahora, el pago de lo indebido, que debería llamarse entrega de lo indebido, se puede entender como: la entrega indebida de una cosa, por error fortuito, o provocado por un tercero, ignorándolo el que se beneficia con el error.

El enriquecimiento ilegítimo es un género, y el pago de lo indebido es una especie, pues el primero se refiere a obligaciones de dar, hacer o no hacer, en tanto que el pago de lo indebido se refiere sólo a prestaciones de dar, y dar cosas ciertas y determinadas.

Para que se realice un enriquecimiento ilegítimo, se requiere de estos elementos:

1.-Enriquecimiento de una persona.

²² Ibid., pág. 515.

2.-Empobrecimiento de otra persona.

3.-Relación directa entre el enriquecimiento de la primera persona, y el empobrecimiento de otra persona.

4.-Ausencia de causa para ese enriquecimiento de una persona y empobrecimiento de la otra persona.

Si se dan estos elementos, se podrá identificar un caso de enriquecimiento ilegítimo, pero si falta uno solo de ellos, no habrá esta figura obligacional.

Procesalmente hablando, la acción que la ley otorga para exigir judicialmente la devolución del pago de lo indebido, recibe el nombre de actio in rem verso, o acción de repetir.

Esta acción da derecho a reclamar una indemnización, que tendrá por medida el enriquecimiento correlativo. El artículo 26 del Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal, dispone que:

Art. 26.- El enriquecimiento sin causa de una parte, con detrimento de otra, presta mérito al perjudicado para ejercitar la acción de indemnización en la medida en que aquella se enriqueció.

VI. RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL ENRIQUECIMIENTO ILEGITIMO

La responsabilidad por el enriquecimiento ilegítimo se podría ejemplificar de la siguiente manera:

1.- Cuando el señor, al que llamaremos López, es supuestamente legítimo propietario de un automóvil.

2.- Durante dos años no se sabe que el señor López haya reportado al Estado el pago del impuesto de tenencia de automóviles, por lo que la autoridad fiscal le hace "REQUERIMIENTO", para que realice el pago de lo que supuestamente debe.

3.- Pero el señor López al encontrarse ausente, no se entera del "REQUERIMIENTO" y la autoridad fiscal pasa a la siguiente etapa del requerimiento y ordena el embargo de los bienes del señor López para en su caso, en pública subasta, rematarlos y adjudicarlos al mejor postor, y con su importe hacerse pago de los impuestos que considera el Estado, no le habían sido pagados.

4.- A su regreso, el señor López demuestra que dejó de pagar dicho impuesto, en virtud de que había vendido el automóvil, desde hacía dos años, y había realizado los avisos de "CAMBIO DE PROPIETARIO" del vehículo al servidor público competente del Estado, por lo cual al no tener ya ese automóvil, no tenía razón alguna para hacer el pago del impuesto, pues no caía en la hipótesis de la norma fiscal.

En este caso:

a).-Hubo un enriquecimiento del Estado, al cobrar unas cantidades que no se le debían, por un impuesto que no se le debía.

b).-Hubo un empobrecimiento del señor López, pues le privaron de bienes, y los adjudicó el Estado a un tercero.

3.-Hubo una relación de causa efecto entre el enriquecimiento del Estado y el empobrecimiento del señor López, y

4.-Hay una ausencia de causa para el enriquecimiento del Estado, ya que no existía la obligación del señor López de pagar ese impuesto, por no ser propietario de un automóvil sobre el

cual se debía de pagar la tenencia. Todo derivó de un error fortuito del Estado, y por lo mismo el Estado está en la necesidad de indemnizar al señor López.

Procede la indemnización por pago de lo indebido y no el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

VII. GESTION DE NEGOCIOS

El Código civil no da un concepto de lo que es la gestión de negocios, pero de la reglamentación que hace de la materia, se puede integrar el mismo; así en su artículo 1896 dispone que:

Art. 1896.- El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio.

Y con el texto del artículo 1904, se complementan los datos que se contienen en el concepto ya integrado:

Art. 1904.- Deben pagarse al gestor los gastos necesarios que hubiere hecho en el ejercicio de su cargo y los intereses legales correspondientes; pero no tiene derecho a cobrar retribución por el desempeño de la gestión.

Y con estos datos que se obtienen de los anteriores artículos, el profesor Ernesto Gutiérrez y González ofrece este concepto de gestión de negocios:

"ES UN HECHO JURIDICO ESTRICTO SENSU, EN VIRTUD DE LA CUAL UNA PERSONA QUE RECIBE EL NOMBRE DE GESTOR, SE ENCARGA VOLUNTARIA Y GRATUITAMENTE DE UN ASUNTO DE OTRA PERSONA QUE RECIBE EL NOMBRE DE DUEÑO CON ANIMO DE OBLIGARLO, Y SIN SER SU REPRESENTANTE POR MANDATO DE LA LEY O POR CONVENIO, O POR ACTO UNILATERAL DE PODER."¹⁴

¹⁴ *Ibid.*, pág. 530.

Los elementos de este hecho jurídico lícito son los siguientes:

- 1.-Existencia de un negocio que no sea del gestor.
- 2.-Que el gestor obre voluntaria y gratuitamente.
- 3.-Un elemento subjetivo del gestor, de querer obligar al dueño.
- 4.-Que el gestor no tenga representación alguna del dueño.

Asimismo, los artículos 50 y 51 del Código de Procedimientos Civiles, establecen al respecto:

Art. 50.- La gestión judicial es admisible para promover el interés del actor o del demandado.

El gestor debe sujetarse a las disposiciones de los artículos 1896 a 1909 del Código civil, y gozará de los derechos y facultades de un procurador.

Art. 51.- El gestor judicial, antes de ser admitido, debe dar fianza de que el interesado pasará por lo que él haga, y de pagar lo juzgado y sentenciado e indemnizar los perjuicios y gastos que se causen. La fianza será calificada por el tribunal, bajo su responsabilidad.

VIII. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS

Como una de las fuentes creadoras de obligaciones, tiene amplia aplicación en el área del Derecho administrativo, pero desgraciadamente se llegó a prohibir la gestión de negocios en el ámbito procesal administrativo.

Al respecto, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Art. 19.- En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario.

Los particulares o representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones. La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que presenta la promoción.

Lo anterior se debió supuestamente a que en épocas pasadas iban algunas personas a pedir expedientes que se formaban en el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que fueran apoderados del demandante o actor, diciéndose "gestores" y después con los datos que ahí obtenían, concertaban con el magistrado que debía formular el proyecto de sentencia, ostentándose como "gestores de negocios" y ya con la noticia de en qué sentido probable vendría la resolución, se entrevistaban con el demandante, y le hacían una petición económica, supuestamente para obtener resolución favorable, diciéndole que influirían en el ánimo del magistrado ponente.

IX. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

La doctrina tradicional ha clasificado a la responsabilidad civil como contractual y extracontractual. Sin considerar, además, que existe la responsabilidad civil derivada de una conducta lícita.

El Código civil no da un concepto de lo que es la responsabilidad civil, sino que habla del incumplimiento de las obligaciones, y eso no lo estima como hecho ilícito, cuando sí lo es, luego habla de la fuente obligacional que nacen de los actos ilícitos, pero no los considera de la misma esencia que del incumplimiento de las obligaciones, sino como algo diferente, con lo cual divide y no unifica la noción de responsabilidad civil, y finalmente, no sistematiza las diversas especies de responsabilidad objetiva que se comprenden en diversas normas del Código civil, sino que sólo se refiere a un caso, a la responsabilidad objetiva por riesgo creado, que estableció en su artículo 1913, la cual se encuentra por consecuencia mal ubicada.

Tan ilícito es por regla general no cumplir con un contrato, como ilícito es no cumplir una declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento ilegítimo o cualquier otra situación establecida en la ley.

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González brinda esta definición unitaria de lo que es la responsabilidad civil, y la cual es aplicable a todo tipo de conducta que la genera, sea persona física o moral, sea un particular o el Estado.

"RESPONSABILIDAD CIVIL ES LA CONDUCTA QUE DEBE ASUMIR UNA PERSONA, QUE CONSISTE EN RESTITUIR AL ESTADO QUE GUARDABA UN DERECHO AJENO, ANTES DE LA REALIZACION DE UN HECHO QUE ELLA GENERO, CULPABLE O NO, Y QUE LE ES IMPUTABLE, CON EL CUAL PRODUJO UN DETRIMENTO PATRIMONIAL Y DE NO SER POSIBLE ESA RESTITUCION, REALIZAR UNA PRESTACION EQUIVALENTE AL DETRIMENTO POR DAÑO, Y SI LO HUBO, DETRIMENTO POR PERJUICIO.³⁵

Por otra parte, el Código civil establece:

ART. 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Asimismo, dicho ordenamiento dispone:

ART. 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Los artículos 2108 y 2109 que dan la noción de daño y de perjuicio, los consigna el Código civil en el capítulo destinado al incumplimiento de las obligaciones, y como se ha dicho, es indudable que el incumplir una obligación que deriva de un contrato, es un hecho ilícito, y es algo que esta fuera del contrato, porque en el contrato sólo se pacta la forma de cumplirlo, y si se habla sobre las consecuencias de incumplimiento, eso ya no es parte del contrato, sino que es una situación extracontractual, e ilícita.

³⁵ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *ob. cit.*, págs. 988 y 989.

Por lo mismo, si incumplir un contrato es un hecho ilícito, y violar un deber de respeto a la propiedad es igualmente un hecho ilícito, no hay razón alguna para no aplicar la misma noción de lo que es el daño o perjuicio, pero suprimiéndole el que provenga del incumplimiento de una obligación, o agregándole, según se quiera, que se cause también con motivo de violar un deber jurídico de otro tipo.

a).- Responsabilidad objetiva y subjetiva

Asimismo, la doctrina tradicional ha clasificado a la responsabilidad civil en dos clases: objetiva y subjetiva.

1. Responsabilidad objetiva

Existen en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, varias hipótesis de esas actuaciones que se estiman lícitas, pero que generan una responsabilidad por daños y perjuicios, que el maestro Ernesto Gutiérrez y González las considera en una sola categoría, que denomina responsabilidad objetiva en sentido amplio, y es objetiva porque no hay culpa en la conducta dañosa que se genera.

Esas actuaciones que apunta el autor, son la responsabilidad objetiva en estricto sentido, la responsabilidad objetiva por riesgo creado y la responsabilidad objetiva por conducta errónea.

1.1. La responsabilidad objetiva en estricto sentido

Es aquella actividad que se considera como plenamente lícita de una persona que implica el ejercicio de un derecho, pero aún con ese ejercicio lícito, ese titular, al ejercitar su derecho causa daño a otra persona.

Se señaló en el párrafo anterior, que la responsabilidad objetiva por conductas lícitas se presenta cuando una persona con una conducta autorizada por la ley causa daños a otra, y no obstante que actuó conforme a la ley, produjo un detrimento patrimonial en la otra, y debe indemnizarla.

Al respecto, podríamos cuestionar lo siguiente: ¿Cuál puede ser la causa por la que el Estado indemniza a un particular al cual le expropia un bien que requiere para la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo por medio de ese bien puede ser satisfecha?

Cuando el Estado expropia ese bien, está cometiendo un hecho lícito, que lo lleva a pagar una indemnización.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece:

Art. 27.- ... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...

Asimismo, el artículo 10 de la Ley de Expropiación señala:

Art. 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes muebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudador.

Por otro lado, el mismo ordenamiento establece en su artículo 19, lo siguiente:

Art. 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta al Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Los artículos transcritos de la Ley de Expropiación reflejan uno de los casos de excepción de la imagen que se tiene de la ausencia de responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, podríamos comentar lo siguiente:

a).- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, párrafo segundo, no solo el derecho, sino también el deber del Estado de expropiar, cuando haya necesidad de satisfacer una necesidad pública, y muchas de las veces sólo se puede hacer por el empleo de un bien inmueble propiedad de un particular. Y digo derecho, pues es una facultad que tiene el Estado, pero también es un deber, ya que si no cumple con satisfacer las necesidades de los gobernados, estará incumpliendo con su razón de existir.

b).- Es indudable que al expropiar un bien, el Estado causa un detrimento en el patrimonio del particular al cual se le expropia la cosa, pero esa conducta del Estado en ninguna forma puede considerarse ilícita, ya que como se mencionó anteriormente, no sólo la establece la Ley máxima como un derecho, sino también como un deber. Así entonces, la licitud de esa conducta está regulada al máximo nivel legislativo que hay en el país.

c).- No obstante, el propio legislador reconociendo como lícita la conducta del Estado al expropiar, pero que causa objetivamente un daño, al causar un detrimento patrimonial al particular, está en la necesidad de indemnizarlo, retribuyéndole el importe del bien del cual lo priva.

Así se establece, una responsabilidad civil objetiva estricto sensu a cargo del Estado, y a favor del particular, derivada de una conducta lícita del Estado, pero que originó un detrimento patrimonial al particular.

Se puede sostener que la fuente obligacional por la que el Estado debe indemnizar al particular al expropiarlo, es una responsabilidad objetiva estricto sensu por una conducta lícita.

No se debe de pensar que solamente en ese ámbito se aplica la responsabilidad civil del Estado, sino que también resulta campo de ella, tanto en favor como en contra del Estado, la materia de las servidumbres, y muchos otros casos que se regulan en el Código civil.

1.2. La responsabilidad civil por riesgo creado

No obstante, se impuso la llamada responsabilidad objetiva por riesgo creado y en especial cobró gran aplicación en materia laboral, y luego ya se incluyó de forma expresa en el Código civil en su artículo 1913, el cual pienso se encuentra mal ubicado, ya que en esta norma se parte del supuesto de que no hay ilicitud al actuar, y sin embargo se le ubicó precisamente entre los hechos ilícitos que requieren de una culpa o sea de una conducta ilícita para operar.

Esta es otra responsabilidad en donde no se actúa ilícitamente por una persona y a pesar de ello, en el ejercicio de la actividad lícita, pero considerada en sí misma peligrosa por el legislador, si se causa un daño a otra persona, se le debe indemnizar.

La misma idea de un riesgo creado por un objeto en sí mismo peligroso, se contiene en el artículo 1913 del Código Civil, que dispone:

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

Y así en estos casos, aunque se obre lícitamente, se debe indemnizar a la persona que resulte dañada por el ejercicio de un objeto en sí mismo peligroso.

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR EL USO DE MECANISMOS PELIGROSOS.- El artículo 1913 del Código Civil del Distrito Federal, que consagra la teoría del riesgo objetivo, impone la obligación de reparar el daño a la persona que use el mecanismo o aparato peligroso, por este solo hecho, aun cuando no obre lícitamente, y sólo la releva de responsabilidad cuando prueba que hubo culpa o negligencia inexcusable de la víctima."⁵⁶

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA O RIESGO CREADO. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA ENTRE EL SINDICATO PERMISIONARIO DE LA LINEA DE TRANSPORTE Y PROPIETARIO DEL VEHICULO. OPERA TRATANDOSE DE DAÑOS POR RIESGO CREADO.- Conforme el texto del artículo 1913 del Código Civil para el Distrito Federal, quien hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por su propia naturaleza, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, es responsable del daño que cause, aun cuando no obre lícitamente, salvo el caso de que se demuestre que el daño se causó por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Teniendo ahora en cuenta que en el servicio de transporte de pasajeros, quien aparece ante el público usuario, es una persona moral que normalmente se ostenta con esta calidad en todos los actos y contratos relacionados con el mismo, resulta obvio que es ella la que jurídicamente hace uso del autobús causante del daño a tercero, o sea, de un mecanismo que resulta peligroso en razón a la velocidad que desarrolla. Por ello, debe ser responsable solidaria con la persona física o moral que realmente sea la propietaria del vehículo. En esa virtud, es optativo para la víctima o en su caso para sus herederos, enderezar con base en lo dispuesto en el artículo 1917 del Código Civil para el Distrito Federal, la acción correspondiente contra la persona moral que proporciona el servicio, contra el propietario del vehículo con el que se causó directamente el daño, o contra ambos, por ser responsables solidarios de la reparación de dicho daño."⁵⁷

Esta segunda especie de responsabilidad sin culpa, o responsabilidad objetiva por riesgo creado, se ha llevado hasta los daños nucleares, que se regula en la Ley de Responsabilidad por Daños Nucleares, que en su artículo 1 dispone:

Art. 1.- La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños causados que pueden causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias combustibles nucleares y desechos de éstos.

Y todo el contenido normativo de tal ordenamiento, hace uso en forma exclusiva de terminología civil.

⁵⁶ Quinta Época: Tomo LXXVI, pág. 6559. The Mexican Light and Power Company.- Tomo LXXVII, pág. 4646. Barrón Manual y Cong., Tomo LXXVII, pág. 3228. The Mexican Light and Power Company Co.- Tomo LXXXI, pág. 3781. Pérez Maldonado Jesús.- Tomo LXXIV, pág. 1663. Cía. Teléfonica y Telefónica Mexicana.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte. Tercera Sala, pág. 934. (847).

⁵⁷ Amparo sanción 1353/76. Ignacio Rocha Ramírez y Sirenia Morales de Rocha. 31 de enero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Rodolfo Ortiz Jiménez.- Informe 1978. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Núm. 7, pág. 221.

Por lo anterior, podríamos decir que los Estados Unidos Mexicanos quedarían obligados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, en caso de que la Planta Nucleoeléctrica "Laguna Verde" causara algún daño o perjuicio a un particular, por el empleo de la misma.

1.3. Responsabilidad objetiva por conducta errónea

Este es el último de los casos en que con una conducta que no es considerada por la ley como ilícita, se causa un detrimento patrimonial, y se impone la necesidad de indemnizar.

Como una consecuencia de los tratados internacionales y su correspondiente legislación nacional, nuestro Estado ha reconocido el derecho y de los extranjeros, que sufrieron daños o perjuicios con motivo de la revolución, a ser indemnizados. Una comisión internacional se encargó de depurar estas reclamaciones, fijando las indemnizaciones consiguientes, que fueron cubiertas por el Estado.

La Ley de depuración de crédito a cargo del gobierno federal en su parte relativa contiene estas disposiciones legales que se ligan a la responsabilidad del estado.

Artículo 1° Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que por conducto del Tribunal fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no precritas a cargo del gobierno federal, nacidas o derivadas de los hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que comienza el 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive y que se hallen pendientes de pago.

Artículo 3° Los acreedores de las obligaciones señaladas en el artículo 1°, deberán reclamarlos ante el tribunal fiscal de la federación en un plazo que expirará el 30 de junio de 1942.

Artículo 11, fracción II. La sentencia deberá limitarse a declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del gobierno federal y, en su caso, fijar su monto. Si éste no puede determinarse con las pruebas aportadas, se absolverá a la hacienda pública.

Artículo 10, en su segunda parte. Cuando la reclamación se funde en actos y omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

2. Responsabilidad subjetiva

Sobre el tema de la responsabilidad subjetiva, el Lic. Rafael de Pina da la siguiente definición :

"Responsabilidad subjetiva.-Es aquella que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra"

2.1. De esta definición se aprecia que la obligación de resarcir el daño ocasionado corre a cargo de la persona que produjo tal daño o lesión jurídica con su actuar, es decir es una actuación contraria a derecho, como lo establece el artículo 1910, del Código Civil, que establece:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Existe la responsabilidad civil del Estado, reconocida y asentada en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

¹⁸ PINA, Rafael de. - obr. cit., pág. 432.

El Estado, al ser éste también una persona moral, responde del hecho ilícito que cometa en perjuicio de los habitantes del país.

El artículo 1927 del Código civil determina que:

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

Este precepto como se lee, determina que el Estado es responsable por los hechos ilícitos que cometan sus servidores públicos, en el ejercicio de las funciones que él les tiene encomendadas, y así se aprecia la necesidad de que cuando un servidor público causa daños y perjuicios a un habitante del país, por mal ejercer las funciones que le encomienda el Estado, quedan responsables tanto el servidor público como el propio Estado.

En mi opinión, en la reforma al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de fecha 10 de enero de 1994, al Estado se le sigue atribuyendo un privilegio tratándose de ilícitos culposos en materia de responsabilidad.

Se habla de privilegio, que es una palabra que se forma de los vocablos latinos *privare* y *lex*, que significan privar y ley, por lo cual *privarex*, derivó a privilegio, y viene a significar, cuando a una persona no se le aplica una determinada ley, y aquí en el caso de los ilícitos culposos, se le deja de aplicar al Estado la responsabilidad, como se hace con cualquiera otra persona. Se le da así el privilegio de que su representada sea subsidiaria.

Ese privilegio, consiste en que el Estado va a reparar en los ilícitos culposos al particular, pero pone por delante al servidor público que mal actuó en el ejercicio de las funciones, ya que se atenderá si el servidor público es o no solvente, y el Estado responderá en caso de que el servidor público sea insolvente y para el caso de que lo sea parcialmente, por el resto que no alcance a cubrir éste.

El Estado como ahí se dice, paga subsidiariamente, entendiendo por responsabilidad subsidiaria, la que se presenta a cargo de una persona que debe responder por las conductas de otra, pero sólo a partir del límite en que ésta es impotente para cubrir el todo o parte de las prestaciones que debe.

2.2. El principio de la responsabilidad del Estado en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Responsabilidad subsidiaria del Estado por actos de sus funcionarios.- El artículo 1928 del Código civil dispone que: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo 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". Del texto de este precepto se desprende que, en primer lugar, debe probarse que el funcionario causó daño y la cuantía de éste, y, en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para entablar la acción contra la Federación. Por consiguiente, si el particular exige del Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acto de éste, no demuestra tener legitimación para obrar judicialmente"²⁹

"Para que exista, conforme al artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria del Estado por actos de sus funcionarios, se requiere:

- a) Que un funcionario cause daño;
- b) Que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas;

²⁹ Amparo directo 2893/53. Luis Felipe Bustamante y Coag. Fallado el 8 de agosto de 1955. Unanimidad de 4 votos. (854).

c) El carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectivo, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que quiere decir que este tercer requisito que señala el precepto que se comenta, solamente se cumple cuando el que resulte lesionado en sus intereses, ejercita la acción principal frente al causante de los daños, y que, no habiendo tenido satisfacción, o habiéndola logrado sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable, principalmente, por este hecho la mejor demostración de la insolvencia del funcionario responsable, y por tanto, la prueba jurídica suficiente y eficaz para demandar subsidiariamente al Estado; en otros términos: el Estado no puede ser demandado subsidiariamente por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenido íntegra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y está justificado en autos que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en el primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado.⁴⁰

2.3. Crítica al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Es justo que si un representante del Estado en ejercicio de sus funciones comete un daño al realizar un hecho ilícito, responda el Estado por su conducta. Porque no es justo que éste, con todo su poder, responda como determina el artículo en estudio, en forma subsidiaria, esto es que sólo podrá exigirle al Estado la reparación del daño provocado por el ilícito culposo de su servidor público, cuando éste no tenga bienes, o los que tiene sean insuficientes para responder del daño causado.

Y si se sigue admitiendo en los ilícitos culposos la responsabilidad directa del empleado y subsidiaria del Estado, hace negatoria la garantía para los administrados, pues aparte de que la complejidad de la organización administrativa con la intervención de varios funcionarios o empleados en el mismo acto hace casi imposible determinar quién de ellos es el culpable, existe la circunstancia de que normalmente los empleados públicos son insolventes.

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCIX, pág. 1679.

De todas maneras las víctimas ocurren ante los tribunales demandando directamente a los funcionarios responsables y subsidiariamente a las instituciones oficiales, que asumen en forma graciosa y limitada esta responsabilidad.

La responsabilidad subsidiaria no puede sostenerse si se tiene en cuenta que el Estado sólo manifiesta su actividad por medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación que cause un daño no puede dejar de imputarse al propio Estado, considerándolo como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa sobre todo cuando se trate de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio.

Por lo anterior, propongo que el artículo 1927 del Código Civil quede redactado en la forma expuesta en las conclusiones de este trabajo.

X. LEY

El maestro Gutiérrez y González, considera a la Ley como la sexta fuente de las obligaciones, pero considerada no como la raíz necesaria en todas las demás fuentes que se han analizado, sino estimada ella sola.

La ley es fuente autónoma creadora de obligaciones en aquellos casos en que considera un hecho material, independiente de toda voluntad del ser humano, y hace que se generen consecuencias de Derecho.

Se puede considerar como la fuente más importante de este campo, no solo porque va unida a las otras fuentes obligacionales, como sucede en el ámbito de Derecho civil, sino porque aquí es la ley la única fuente obligacional, en todos aquellos actos que el Estado emite como unilaterales expresiones de su voluntad.

Ejemplo, uno de los principales medios que tiene el Estado para obtener fondos pecuniarios de sus gobernados es el impuesto, puede afirmarse que el impuesto tiene como única fuente la voluntad del Estado expresada en una ley.

El impuesto tiene su fuente en la ley, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en su artículo 31, fracción IV determina que:

Son obligaciones de los mexicanos:

...
IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...

Asimismo, el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Art. 1.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

El Estado al actuar unilateralmente impone su autoridad para obtener los medios necesarios para la realización de sus fines. Es una forma del ejercicio del poder de mando como en los casos del impuesto, la expropiación, la requisición, el decomiso, las situaciones previstas en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

CONCLUSIONES

1.- La responsabilidad del Estado ha venido sufriendo en el tiempo una evolución tal, que va desde su total ausencia, hasta su aceptación plena.

2.- En los Estados modernos se descartan los principios sobre los que tradicionalmente se fundaba la ausencia de responsabilidad del Estado, no sólo porque esos principios no resisten un análisis serio, sino porque es necesario que exista una verdadera garantía legal del individuo frente al Estado.

3.-En lo concerniente a nuestro sistema jurídico, se desprende que la responsabilidad del Estado no ha seguido una posición definida, pues en ciertos casos se manifiesta la responsabilidad solidaria, en otros la subsidiaria y más aun la ausencia de responsabilidad.

4.- Respecto al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el hecho de seguir admitiendo la responsabilidad solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, provoca el encarecimiento de la acción de los gobernados frente a la Administración, debido precisamente a la complejidad de la organización administrativa, por lo que dicha responsabilidad se vuelve prácticamente nula.

Por lo que el Estado debe responder igualmente por los daños causados al particular, ya sean dolosos o culposos.

5.- Apoyándonos en las legislaciones extranjera y nacional, así como en la doctrina que se citaron a lo largo de este trabajo, podemos concluir que los requisitos para elaborar una reforma al artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, respecto a la responsabilidad administrativa del Estado, se reduce a lo siguiente: una acción que corresponde a los particulares en contra del Estado, por un perjuicio o

daño originado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y demás actividades estatales, siempre que este daño sea efectivo, evaluable económicamente y sujeto en cuanto a sus elementos a las exigencias de la ley.

6.- Lo anterior nos conduce a la necesidad de reformar el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que aluda a lo siguiente: Sujetos: perjudicado y responsable; actos o hechos que originen daños; daño, esto es, las afectaciones a la esfera jurídica de los particulares; nexo o vínculo causal entre el daño y el acto o hechos; y el procedimiento que el afectado debe seguir para obtener el reconocimiento y la reparación del daño.

7.- Es un hecho que algunos órganos del Estado han canalizado un sistema apropiado de seguros.

8.- PROPUESTA:

Artículo 1927-A.- El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

Esta responsabilidad será directa y, en consecuencia, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de todo daño que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, bien sea que tales daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos directamente prestados por el Estado o a causa del ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales, excepto los provenientes en caso de fuerza mayor y caso fortuito.

Artículo 1927-B.- Sólo serán indemnizables los daños causados al particular, provenientes de actos o de la prestación de servicios públicos que el particular no tenga deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

Artículo 1927-C.- La indemnización del daño consistirá en el valor comercial que los bienes o derechos hayan tenido al día que efectivamente se produjo, actualizado conforme a las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 1927-D.- El particular sólo tendrá derecho a la indemnización de los daños y perjuicios cuando éstos se hayan ocasionado de manera directa por los servidores públicos.

Artículo 1927-E.- La anulación en vía administrativa o judicial de las resoluciones, actos y disposiciones o la revocación de sentencias judiciales.

No presupone el derecho de indemnización, pero en todo caso es requisito de procedibilidad para demandarla.

Artículo 1927-F.- El derecho de los particulares a demandar la indemnización prescribe en un año producido el hecho o el lapso que motive la indemnización, y para los supuestos a que se refiere el artículo anterior, a partir de que la sentencia hubiere causado ejecutoria.

Artículo 1927-G.- Será competente para conocer de las reparaciones de los daños ocasionados por el Estado, así como sobre la procedencia de la reclamación y sobre la cuantía de la misma, el Tribunal Fiscal de la Federación, tratándose de órganos federales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, tratándose del Gobierno del Distrito Federal.

Si el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, según sea el caso, en sentencia definitiva que haya causado ejecutoria, condenan a los órganos federales o al Gobierno del Distrito Federal, según sea el caso, a la reparación de los daños y perjuicios, lo comunicarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o al Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, para el efecto de que dichas dependencias incluyan en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación o del Distrito Federal del siguiente ejercicio fiscal, la partida correspondiente para la reparación de dichos daños y perjuicios.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso, 10a. ed., actualizada, México, Porrúa, S.A., 1991, 576 págs.

BURGOA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1984, 1035 págs.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo, 24a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1986, 506 págs.

GARCIA MAYNES, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, 45a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993, 444 págs.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto.- Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993, 1119 págs.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1083 págs.

SEARA VAZQUEZ, Modesto.- Derecho Internacional Público, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1986, 721 págs.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo, 15a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1992, tomo II, 783 págs.

SERRA ROJAS, Andrés.- Teoría del Estado, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1990, 849 págs.

SOLIS LUNA, Benito.- El hombre y el Derecho, 10a. ed., México, Edit. Herrero, S.A., 1962, 215 págs.

GACETA

Comisión Nacional de Derechos Humanos.- GACETA, año 3, número 29, 1992, 578 págs.

DICCIONARIO

PINA, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 12a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1984, 510 págs.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 126 págs.

Código Civil para el Distrito Federal, 60ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1992, 655 págs.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 44ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 373 págs.

Código Penal para el Distrito Federal, 51ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 303 págs.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 45ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1992, 894 págs.

Legislación sobre Derechos Humanos, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 270 págs.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 28ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 1010 págs.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 28ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 1010 págs.

Semanario Judicial de la Federación.

DISCO COMPACTO

Compilación Jurídica Mexicana.- Publicaciones Electrónicas de México, S.A. de C.V., Alameda 34, Col. Nápoles, México, D.F., C.P. 03810, tel. 52 (5) 536-15-34, fax: 52 (5) 687-58-75, internet: Publica@spin.com.mx