



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**"PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MEXICO
UN ANALISIS DE LA REFORMA AL ARTICULO
113 CONSTITUCIONAL Y SU INICIATIVA DE
LEY FEDERAL REGLAMENTARIA "**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LA C. ANGELICA MANRIQUEZ PEREZ

ASESOR: DOCTOR ALVARO CASTRO ESTRADA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO DE 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.





**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria D.F., a 13 de abril de 2004

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E.**

La pasante de esta Facultad, MANRÍQUEZ PÉREZ ANGÉLICA, con número de cuenta, 95347017 ha elaborado la tesis "PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL Y SU INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL REGLAMENTARIA" bajo la dirección del Dr. Álvaro Castro Estrada, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.


Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario**


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA,
LICENCIADO EN DERECHO**



A Dios

A las dos mujeres determinantes en mi vida

A ti mamá, por no dejarte vencer a pesar de las adversidades, y porque a pesar de la distancia he sentido tu cariño y tu apoyo todos los días.

A mi "tía", por ser mi ejemplo de superación, por compartir conmigo mis triunfos y fracasos, y porque sin tus sacrificios cotidianos, hubiera sido imposible llegar a este día.

A mi hermano, por nuestros momentos juntos desde la infancia, por su cariño, su apoyo y algunas veces por nuestra complicidad.

A David, por su apoyo en los momentos difíciles.

A Rodrigo, por darle sentido a mi vida desde hace cinco años, pero sobre todo por permitirme conocer el significado de las palabras amor y felicidad.

A María Luisa, por nuestros días en la Universidad y por su incomparable amistad.

Al Senador de la República Jesús Galván y al Dr. Álvaro Castro, por ser ejemplo del sentido humano de la política y el derecho.

A la Institución más noble de nuestro país, a la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis amigos, compañeros, maestros, y a todas aquellas personas que en una forma o en otra, me alentaron en mi carrera.

INDICE

INTRODUCCION	1
 CAPITULO UNO CONCEPTOS GENERALES	
I. Concepto de responsabilidad	7
II. Concepto de obligación	8
III. Clases de responsabilidad	10
A. Responsabilidad civil	10
1. Responsabilidad objetiva y subjetiva	13
2. Responsabilidad objetiva por riesgo creado	14
3. Responsabilidad contractual y extracontractual	15
4. Responsabilidad directa e indirecta	16
IV. Responsabilidad penal	17
V. Responsabilidad de los servidores públicos	18
A. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos	19
B. Responsabilidad civil de los servidores públicos	20
C. Responsabilidad penal de los servidores públicos	21
VI. Responsabilidad internacional del Estado	21

VII. La reparación del daño	24
A. Concepto de daño y de perjuicio	24
B. Características generales de la indemnización	25
VIII. El Estado	26
A. Origen y concepto de Estado	26
B. Naturaleza jurídica del Estado	28
C. Funciones del Estado	29
1. Función administrativa	31
2. Función legislativa	33
3. Función jurisdiccional	34
IX. La responsabilidad patrimonial del Estado	34

CAPITULO DOS

NATURALEZA JURÍDICA Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

I. La actividad administrativa del Estado	40
II. La relación Estado-Gobernado	42
A. Derechos subjetivos del administrado	44
III. Teorías que fundamentan la Responsabilidad Patrimonial del Estado	47
A. Teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas	47
B. Teoría de la responsabilidad por riesgo	48
C. Teoría de la equidad y enriquecimiento ilegítimo	48
D. Principios de la estricta justicia, bien común, Solidaridad social y estado de derecho	49
E. Teoría de la garantía legal	50
F. Principios de justicia y bien común	51
G. Opinión	52
IV. Presupuestos de existencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	

A. Imputabilidad al Estado	56
1. Teoría de la representación	56
2. Teoría Organicista	57
B. Supuestos y condiciones de imputabilidad	57
C. Alcance de la imputabilidad	59
1. Responsabilidad Patrimonial del Estado-Administrador	60
2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Juez	63
3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislador	65
D. Sujetos de responsabilidad patrimonial del Estado	66
E. Nexos causal	67
1. Teoría sobre la causalidad	68
2. Teoría de la equivalencia de condiciones	68
3. Teoría de la causalidad adecuada	68
4. Causalidad jurídica	69
F. Cusos extrañas o causas de justificación	70
G. Características de la reparación	70
H. Daño en los bienes o derechos de los particulares	71
V. Régimen patrimonial del Estado	73
VI. Consideración final	75

CAPITULO TRES

DESARROLLO HISTÓRICO Y ESTUDIO COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

I. Antecedentes generales	79
A. Evolución doctrinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	80
1. Teoría de la culpa	80
2. Criterio de la falta de servicio	80
3. Criterio de la lesión antijurídica	81
II. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el derecho comparado	83
A. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en España	83
1. Fundamento constitucional	83

2. Características generales	84
B. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Francia	88
1. Características generales	88
C. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Unión Europea	91
1. Fundamento jurídico	92
a. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea	92
b. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero	92
c. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica	93
d. Estatuto Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea	93
E. Tratado de Niza	93
2. Características generales	94
D. La Responsabilidad Patrimonial del Estado En los Estados Unidos de América y la Teoría de la Inmunidad Soberana	99
1. Características generales	99
E. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Latinoamérica	104
1. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Argentina	104
a. Características generales	104
2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia	108
a. Fundamento constitucional	108
b. Características generales	109
3. Otros sistemas jurídicos latinoamericanos	112
a. Guatemala	112
b. Bolivia	113
c. Brasil	113
d. Chile	114
e. Cuba	114
f. Ecuador	114
g. Paraguay	115
h. Uruguay	115
F. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México	116

1. Regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en diversas disposiciones jurídicas	116
a. Código Civil Federal	116
b. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	116
c. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	117
d. Ley de Fiscalización Superior de la Federación	117
e. Ley de Expropiación	118
f. Ley Aduanera	118
g. Ley del Servicio Postal Mexicano	118
h. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura	119
i. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal	119
j. Código Financiero del Distrito Federal	119
2. Antecedentes generales	121
3. Evolución del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	124

**CAPITULO CUATRO
COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
REGLAMENTARIA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO
113 CONSTITUCIONAL**

I. Disposiciones generales	130
II. Ámbito de aplicación	131
III. De la interpretación	131
IV. Características de la lesión patrimonial	133
V. Excepciones que puede oponer el Estado a la obligación de indemnizar	134
VI. De la partida presupuestal y características de la indemnización	135
VII. De la concurrencia	143
VIII. Sanciones al particular que presente reclamaciones improcedentes	145
IX. De los actos ilegales	147

X. Del procedimiento	150
A. Del inicio del procedimiento de reclamación	151
B. De las autoridades competentes	151
C. De la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos	153
D. De la carga de la prueba	153
E. De la resolución o sentencia	154
F. De los recursos	154
G. De la prescripción	155
H. Otras formas de terminación de la controversia	155
I. Del derecho del Estado a repetir contra los servidores públicos	156
J. De las leyes supletorias	157
XI. Análisis de las leyes supletorias a las que remite la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	157
A. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	158
B. Código Fiscal de la Federación	162
XII. La Responsabilidad Patrimonial del Estado como garantía constitucional	166
XIII. Posibles inconvenientes del procedimiento propuesto en la iniciativa	170
XIV. Estudio comparativo y texto propuesto	176
CONCLUSIONES	187
APÉNDICE	198
BIBLIOGRAFÍA	213

INTRODUCCIÓN

Siempre será un reto y un compromiso para los egresados de la Máxima Casa de Estudios, y máxime aún, para los egresados de la Escuela de Derecho más antigua de Latinoamérica, presentar un trabajo de tesis, no sólo por la importancia personal que reviste, sino también por el compromiso social que ello implica. En este sentido, queremos advertir, que el presente estudio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, constituye un conjunto de opiniones y una propuesta, que puede ser perfectible, pero inspirada en un ánimo de justicia, que contribuya a la materialización de un Estado responsable.

Mucho se ha hablado de la reforma del Estado en México, y dentro de ella, en muy pocas ocasiones se habló de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo, gracias a la transformación en el panorama jurídico y político en nuestro país, a la demanda generalizada de la sociedad, y a la perseverancia de diversos investigadores sobre el tema como el Doctor Álvaro Castro, se logró no solamente la inclusión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nuestro texto constitucional, sino también se lograron superar,

doctrinas tradicionales sobre el tema, concretamente, evolucionaron las concepciones subjetivistas e indirectas, que por muchas décadas caracterizaron a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que hicieron imposible su aplicación.

Desde el surgimiento del Estado, cuya concepción moderna surge en el siglo XV con las ciudades-Estado italianas, la irresponsabilidad del Estado, era el dato característico de la mayoría de los sistemas jurídicos y políticos, pues los conceptos de soberanía y de poder, eran confundidos, e incluso, usados en beneficio del propio Estado, para justificar las más amplias arbitrariedades. Como respuesta a lo anterior, surgió cada vez con mayor fuerza, un reclamo social unificado, tendiente a limitar el poder estatal, como acertadamente lo señala el jurista Diego Valadés: *“Tan intensa como la lucha por el poder ha sido la lucha contra el poder”*.¹

La manifestación de esa lucha por limitar el poder estatal, encuentra una de sus mayores expresiones en nuestro sistema jurídico, a través de la elevación a rango constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, y al establecimiento de una responsabilidad directa y objetiva del Estado

Por ello, para la elaboración de la presente investigación, fue indispensable entrar al estudio del concepto y naturaleza jurídica del Estado, como se apreciará de la lectura del capítulo uno de este trabajo.

Como se desprende de la lectura del texto constitucional y de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el ámbito de aplicación en la materia, se extiende al poder ejecutivo, y a la actividad materialmente administrativa que realicen los

¹ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. 2ª edición. Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. P. 3

poderes legislativo, judicial, los organismos constitucionales autónomos y los conocidos como tribunales administrativos.

Por tal motivo, pusimos especial énfasis en el estudio de la actividad administrativa y de la Administración Pública; ya que la función administrativa, constituye una de las manifestaciones del poder estatal, que mayor contacto tiene con la ciudadanía, por su estructura, su dinamismo, la influencia política, por la complejidad técnica diaria, por su función de satisfacer necesidades colectivas, por la pluralidad de ordenamientos etcétera; lo que en su conjunto ha contribuido a la complejidad de la Administración Pública como la parte de mayor movilidad de un Estado y cuyas acciones, pueden llegar a afectar en mayor medida el patrimonio de los particulares.

Por lo anterior, fue inevitable entrar al estudio de diversos conceptos de Derecho Civil, no solamente porque la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estuvo contemplada durante muchos años en el Código Civil Federal, sino también, porque el concepto responsabilidad tiene una importante influencia de la Teoría General de las Obligaciones. En este sentido, es interesante observar que la nueva regulación de la institución en estudio, nos confirma la transición del instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado del campo del Derecho Privado al campo del Derecho Público; lo que le permite adquirir una naturaleza jurídica y una serie de elementos "*sui generis*".

Asimismo, estudiamos elementos de carácter constitucional, toda vez que al incluirse en el texto de nuestra carta magna, viene a convertirse en una garantía constitucional, lo cual, desde nuestro punto de vista tendrá en la práctica, diversas implicaciones, que resulta relevante mencionar.

Por otro lado, del estudio del desarrollo histórico y análisis comparativo, que se estudia en el capítulo dos de la presente investigación, podremos observar, como la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, era una tarea pendiente del legislador ya que hasta antes de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no encontramos un antecedente eficaz sobre la responsabilidad directa del Estado; lo que se observa, es simplemente una responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado Mexicano, que generalmente se traducían en la responsabilidad patrimonial del servidor público.

Se cree, que el fracaso de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se debió durante muchos años, no solamente al carácter subjetivo e indirecto de la institución, sino también, a su regulación en el derecho privado y al proceso planteado. En este punto, coincidimos, en que la falta de objetividad sí constituía en efecto un obstáculo para el gobernado, pues la responsabilidad del Estado, se traducían simplemente en la responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, opinamos, que la forma en que estaba planteado el procedimiento, no constituía en su totalidad un obstáculo, sino que posiblemente lo que se requería, era el establecimiento de reglas específicas al respecto.

Por tal motivo, concluimos el presente trabajo con un análisis de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, poniendo especial atención en el procedimiento reclamatorio, toda vez que consideramos que las instituciones jurídicas, y más concretamente las instituciones constitucionales, difícilmente pueden ser una realidad, sino contamos con leyes secundarias o reglamentarias claras y precisas. En este sentido, sería conveniente considerar en lo futuro, la posibilidad de que la autoridad que conozca del procedimiento reclamatorio, no necesariamente sea la propia responsable, pues desde nuestro punto de vista, podría viciar el procedimiento, como ha sucedido en la práctica jurídica, y como lo demostramos no solamente con base en la consulta bibliográfica sino también, con base a la estadística. Por tal

motivo, consideramos prudente, volver a tomar en cuenta la posibilidad de que se convierta en un procedimiento reclamatorio de carácter jurisdiccional, lo cual no significaría de ninguna manera, hacerlo, de difícil acceso al particular.

Por último, para la mejor comprensión de la presente investigación queremos señalar, que cuando nos referimos al Código Civil, estamos refiriéndonos al Código Civil Federal.

Asimismo, por razones de síntesis, en el título del presente trabajo, así como en sus subsecuentes capítulos, se hace uso del vocablo “México”, entendiendo que el nombre correcto de nuestro país conforme al texto constitucional es el de Estado Unidos Mexicanos.

La importancia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no solamente constituye desde nuestro punto de vista, una institución de carácter resarcitorio, sino que estamos seguros que la misma contribuirá al control de la administración pública y a la profesionalización en la prestación de los servicios públicos en nuestro País.

El sentimiento de impotencia y de injusticia del gobernado frente al Estado, en algunas ocasiones se vuelve indescriptible, por tal motivo esperamos que el institución, se convierta en una verdadera herramienta jurídica, que permita al particular, alcanzar el legítimo reclamo de justicia, vale la pena citar en este caso la célebre frase que pronunciara el Presidente de la Corte Constitucional de Alemania Gebhard Müller: Más derechos para el individuo, significarán más derechos para todos.

*En la medida en que los servidores públicos y el Estado
asuman las consecuencias económicas de los daños que produzcan,
habrán de generar respeto y confianza por parte
de los particulares, en otras palabras, la Responsabilidad del Estado,
además de constituir un instrumento inherente a todo Estado de Derecho,
es un elemento generador de respeto y confianza,
factores estos que contribuyen a la verdadera legalidad
y legitimidad del Estado y las autoridades.²*

Álvaro Castro Estrada

CAPITULO UNO

CONCEPTOS GENERALES

El estudio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado requiere necesariamente del análisis de diversos conceptos, tanto de derecho civil, teoría del Estado y de derecho administrativo. Por tal motivo, en este capítulo analizamos el concepto, naturaleza y fines del Estado así como de la actividad administrativa que este realiza, especialmente porque la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, coloca a la *actividad administrativa irregular*, como presupuesto de existencia de la responsabilidad patrimonial estatal. Asimismo, citamos brevemente algunas definiciones de derecho civil,

² CASTRO ESTRADA, Alvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. P. 32

mismas que enseguida se mencionan; ya que hasta antes de la entrada en vigor de la reforma anteriormente mencionada, la responsabilidad del Estado se encuentra regulada dentro del campo civil. En este sentido, resulta interesante observar como la responsabilidad estatal, pasa del dominio de la teoría general de las obligaciones civiles, al dominio del derecho administrativo.

I. Concepto de responsabilidad

Etimológicamente la voz “responsabilidad” proviene del verbo “*respondere*” que significa, prometer, merecer, pagar. Así “*responsabilis*” significa: el que responde. En un sentido más restringido “*responsum*” (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que responsabilidad significa: deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra persona a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal o como cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.³

Por su parte el maestro Miguel Villoro define a la responsabilidad como: “*el conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho. La responsabilidad – agrega – añade algo a la imputabilidad, ya que ésta es la simple atribución de un hecho o de un acto a un sujeto determinado; mientras que la responsabilidad implica el deber de dar cuenta del hecho o del acto a otros*”.⁴

En el lenguaje cotidiano, es frecuente el uso de la palabra responsabilidad, sin embargo, es en el léxico jurídico donde adquiere verdadera relevancia, en este caso estaremos en presencia de la responsabilidad jurídica. La responsabilidad jurídica para Kelsen, se encuentra

³ Diccionario de la Lengua Española. 22ª edición. Editorial Espasa. Madrid. 2001. Voz “responsabilidad”.

⁴ VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México. 1999. P. 52

íntimamente ligada con el concepto de deber jurídico y señala que una persona será legalmente responsable de determinada conducta, cuando este sujeta a una sanción en el caso de un comportamiento contrario, lo cual normalmente se da, cuando la sanción se dirige contra el infractor inmediato, luego entonces, el individuo es responsable de su propia conducta, coincidiendo en este caso la persona responsable y el sujeto al deber jurídico.⁵

Como podemos observar del párrafo anterior, el elemento *culpa*, resultaba imprescindible para la existencia de la responsabilidad jurídica. En cambio, hoy en día y después de un proceso evolutivo en la doctrina y en la legislación, los individuos son considerados jurídicamente responsables no sólo cuando el resultado positivamente dañoso ha sido maliciosamente provocado por su conducta, sino también cuando ha sido querido sin malicia.

De lo anterior, podemos concluir que un individuo será responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado es decir, la responsabilidad presupone la existencia de una obligación, pero no se confunde con ella, por ejemplo la responsabilidad civil que estudiaremos posteriormente, constituye una de las fuentes más importantes generadoras de obligaciones. Por tal motivo, resulta importante comprender la trascendencia de la obligación y de la teoría general de las obligaciones, que a continuación se analizan.

II. Concepto de obligación

El concepto tradicional de obligación lo encontramos en la Instituta de Justiniano, la cual señala que, la obligación es un vínculo jurídico que nos constrañe en la necesidad de pagar una cosa según el derecho de nuestra ciudad. No obstante la antigüedad de este

⁵ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Del alemán por Eduardo García Maynez. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988. PP. 75 - 77.

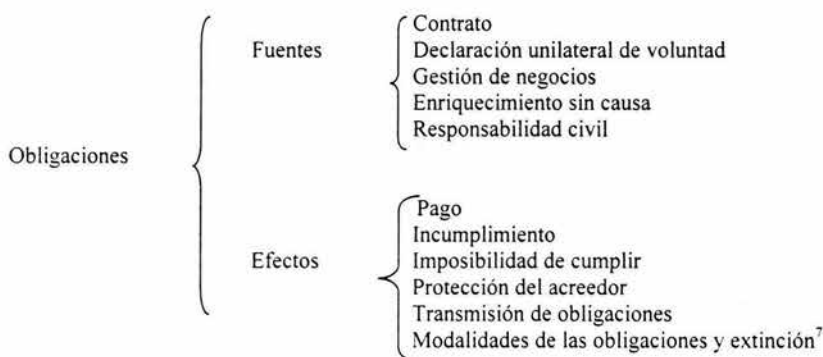
concepto, encontramos elementos comunes a las actuales y diversas definiciones de obligación que hoy estudiamos, es decir, siempre encontraremos que la obligación se traduce en una relación de naturaleza jurídica entre dos personas llamadas deudor y acreedor respectivamente, en la cual el deudor se encuentra en la necesidad jurídica de ejecutar una prestación a favor del acreedor, quien a su vez está facultado para recibir y exigir dicha prestación, por lo tanto, la obligación es al mismo tiempo un crédito y una deuda; siendo sus elementos constantes, la relación jurídica, los sujetos y el objeto. Es importante destacar que el objeto o también llamada prestación consiste en la conducta del deudor ejecutada a favor del acreedor, misma que puede ser de tres formas: dar, hacer y no hacer.

Con relación a la prestación como elemento de las obligaciones, algunos autores sostienen que esta no es en esencia valorizable en dinero, y que esto sólo podía suceder en las obligaciones de dar, ya que en las obligaciones de hacer y de no hacer pueden tener un contenido de carácter moral o espiritual; esta aseveración no es del todo cierta, ya que para que una obligación sea jurídica, en primer lugar es necesario que se encuentre protegida por la norma jurídica ante el posible incumplimiento del obligado y la protección jurídica consistirá en pagar daños y perjuicios por el incumplimiento; como lo establece el artículo 2104 del Código Civil. Con esto no queremos decir que todas las obligaciones sean necesariamente dinero, ya que algunas veces nos encontramos que el objeto puede ser un bien moral; sin embargo, al incorporarlo a la obligación jurídica es necesario valorizarla en dinero en caso de que se de el incumplimiento.⁶

Cuando analizamos el concepto de responsabilidad, señalamos que estaba íntimamente ligado con el concepto de obligación sin embargo, no se confundían y citamos como ejemplo a la responsabilidad civil como fuente de las obligaciones, por tal motivo, consideramos

⁶ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*. 5ª edición. Editorial Oxford. México. 2001. PP. 12-15

importante citar en forma breve las fuentes y consecuencias de las obligaciones, para comprender la trascendencia de la obligación en general.



Algunos autores, con el objeto de resumir a las fuentes de las obligaciones mencionan que la fuente más importante y general de cualquier obligación, siempre será la ley a través de actos o de hechos jurídicos, siendo la más recurrente la responsabilidad civil como fuente de obligaciones

III. Clases de responsabilidad

A. Responsabilidad civil

La responsabilidad civil, encuentra su sustento, en forma genérica, en el artículo 16 del Código Civil, el cual señala: “*Es obligación de los habitantes del Distrito Federal ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas*”. Asimismo, en forma específica el artículo 1910 del Código Civil establece: “*El que obrando ilícitamente o contra*

las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima". Como se aprecia, se establecen como presupuestos de existencia de la responsabilidad civil, la existencia de un hecho ilícito, la existencia de un daño y un nexo de causalidad entre el hecho y el daño, podemos apreciar que la ilicitud de la conducta es el dato característico de la responsabilidad civil.⁸

En términos generales esta clase de responsabilidad se traduce en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado; dicha indemnización puede referirse a la restitución o restablecimiento de la situación anterior y cuando ello no sea posible, consistirá en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado. Al respecto, el artículo 2116 del Código Civil señala que al fijar el valor y el deterioro de una cosa no se atenderá al precio estimativo o de afectación a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afectación del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se fijará de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil; y con relación a la estimación del daño moral el mismo artículo dispone que el Juez tomando en cuenta las circunstancias del caso, las posibilidades económicas del ofensor y del ofendido, determinará el importe de la compensación a la que tendrá derecho la víctima. Más adelante ahondaremos al respecto.

Con relación a las personas responsables civilmente, el artículo 1911 del Código Civil señala que serán en primer lugar: quien ha causado ilícitamente el daño aunque se trate de un incapaz, salvo que la responsabilidad recaiga en las personas encargadas de él. En este sentido las personas que ejerzan la patria potestad y los tutores tienen la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los menores que estén bajo su poder y que habiten con

⁷ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Teoría de las Obligaciones*. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 2003. P.XXII.

⁸ Artículo 1910 del Código Civil Federal.

ellos. La misma responsabilidad tienen los directores de colegios, internados, talleres etcétera. Asimismo encontramos, la denominada culpa *in vigilando*, en la cual incurren los maestros y artesanos, los patrones y dueños de establecimientos mercantiles por los daños y perjuicios causados por sus operarios, obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones, los dueños de animales, los propietarios de edificios son responsables de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si esta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción, en fin son diversos los supuestos de responsabilidad civil que establece el Código de la materia.

Con relación a la responsabilidad civil de las personas morales, debemos señalar que estas responden directamente por los daños que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones, como lo establece el artículo 1918 del Código Civil. El Estado por su parte, hasta antes de la reforma constitucional que aquí estamos tratando, la cual entró en vigor el pasado 1º de enero de 2004; el Estado solo tenía una obligación solidaria y subsidiaria frente a los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, y que la acción sólo era procedente en contra del Estado cuando el funcionario o empleado directamente responsable, no tenga bienes o éstos sean insuficientes para responder del daño causado conforme a los términos del artículo 1927. Y precisamente como analizaremos más adelante, la reforma constitucional al artículo 113, constituye un avance en la tradicional teoría general de las obligaciones en lo que se refiere a la responsabilidad civil, pues traslada al dominio del Derecho Administrativo a la responsabilidad estatal, convirtiéndola en una responsabilidad directa y objetiva, lo cual aunado a normas claras en el procedimiento de reclamación, convertirá a la responsabilidad del Estado en una realidad nacional.⁹

⁹ *Ibidem*. Artículos 16, 1911, 1918, 1927 y 2116.

De lo anterior podemos concluir que los elementos genéricos constitutivos de toda responsabilidad civil son: el daño pecuniario el cual, es la suma de los daños y perjuicios, es decir, es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido sino hubiese sucedido el hecho causante del daño. Los hechos, ya sean propios o ajenos es otro elemento importante. En algunos casos también lo es el funcionamiento de cosas cuya custodia está encomendada al obligado a la reparación, como las cosas que por su funcionamiento pueden causar daños por ejemplo; el uso de sustancias tóxicas o inflamables. Asimismo la relación de causalidad entre el hecho y el daño la cual deberá ser inmediata y directa. Finalmente, como último elemento constitutivo es la naturaleza civil de la obligación de reparar el daño, ya que hay que recordar que también existe la reparación del daño en materia penal, la cual a diferencia de la civil, se trata de una pena pública a cargo del delincuente.

Es importante destacar que en el Código Civil, existen también causas que eximen de responsabilidad civil como la establecida en el artículo 1914 que regula el supuesto de causar un daño obrando lícitamente, sin culpa ni negligencia y sin emplear cosas peligrosas, o cuando se suscita el daño por culpa o negligencia inexcusable de la víctima como lo estipulan los artículos 1910 y 1913 o el caso fortuito y la fuerza mayor, artículo 2111 del Código citado¹⁰.

Es importante destacar, que la responsabilidad civil, a su vez admite una serie de clasificaciones hechas por la doctrina, mismas que a continuación incluimos en nuestro estudio, con el objeto de poder identificar a la responsabilidad patrimonial del Estado, con algunas de las clasificaciones que a continuación se mencionan.

1. Responsabilidad objetiva y subjetiva

¹⁰ *Ibidem*. Artículos 1910, 1913, 1914 y 2111.

Partiendo de su origen civilista, la responsabilidad objetiva se funda fuera de toda culpa, es decir tiene su origen por el solo hecho de causar el daño. Sin embargo, como se menciono con anterioridad, esta concepción de la responsabilidad objetiva, es resultado de una constante evolución de la doctrina y la legislación. Por tal motivo, se sostiene en esta clase de responsabilidad que todo el que cause un daño, por ser responsable de sus propios actos debe indemnizar al perjudicado, haya o no culpa, y únicamente se tendrá que demostrar el hecho, el daño y la relación de causa a efecto entre uno y otro. Cabe destacar que la responsabilidad objetiva surgió a finales del siglo XIX, lo cual revolucionó por completo las entonces teorías subjetivistas.

La responsabilidad subjetiva es la que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que le ha causado un daño a otra. Como se aprecia esta encuentra su fundamento en la culpa, que es un elemento psicológico y por tanto de naturaleza subjetiva pues consiste en la intención de dañar (dolo) o en el obrar con negligencia o descuido (culpa en sentido estricto), para la teoría subjetiva de la responsabilidad, la culpa es esencial y sin ella no hay responsabilidad. Por tanto el fundamento de la obligación de indemnizar los daños está en el acto propio, culpable y antijurídico.¹¹

La responsabilidad subjetiva puede ser de dos clases: ilícita civil e ilícita penal. Siendo estas totalmente independientes entre sí, por lo tanto la falta de responsabilidad penal no implica la inexistencia de la responsabilidad civil.

2. Responsabilidad objetiva por riesgo creado

¹¹ BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. 12ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. PP. 380-385

En este caso, se elimina el elemento culpa, ya fuera intencional o por imprudencia o negligencia, y se es responsable independientemente de toda culpa. Desde el momento en que se crea el riesgo debe indemnizarse cuando el daño se produce. Así el riesgo creado se convierte en el fundamento de la responsabilidad, sin necesidad del análisis de elementos subjetivos. En México, la teoría de la responsabilidad objetiva por riesgo creado es recogida hasta la Constitución de 1917 en la cual se responsabiliza a los patrones por los accidentes de trabajo aun sin existir culpa de su parte de acuerdo con la fracción XIV del apartado A del artículo 123. Y fue hasta el Código Civil de 1928, cuando se adoptó la teoría del riesgo creado, consignándolo en el Código Civil en el artículo 1913 que a la fecha establece: *“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por si mismos, por la velocidad que desarrolle, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan 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”*. Podemos citar también como ejemplos de esta clase de responsabilidad, lo establecido por el artículo 1935 y 1936 del Código Civil Federal, referente a los riesgos profesionales y a la responsabilidad de los patrones frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en el ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten.¹²

Al formar parte de la responsabilidad objetiva, como lo señalábamos con anterioridad, es totalmente independiente de la ilicitud o licitud del hecho que causa el daño, la persona perjudicada puede exigir la indemnización correspondiente, con total independencia del proceso penal que pueda existir.

3. Responsabilidad contractual y extracontractual

¹² GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Editorial Cajica. México. 2000. PP. 633-639

La responsabilidad contractual consiste en la obligación de reparar el daño pecuniario que se causa por el incumplimiento de una obligación previamente contraída. El contenido de la responsabilidad contractual lo señala el Código Civil, al disponer que el que estuviere obligado a prestar un hecho, y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido será responsable de los daños y perjuicios, artículo 2104. Por su parte el artículo 2028 señala que el que estuviere obligado a no hacer alguna cosa, quedará sujeto al pago de daños y perjuicios en caso de contravención. Si hubiere obra material, podrá exigir el acreedor que sea destruida a costa del obligado.¹³

Los casos de responsabilidad extracontractual, a diferencia de la responsabilidad contractual, no se deriva del incumplimiento de una obligación previamente contraída, sino de la realización de un hecho que menciona la norma jurídica, hecho que causa un daño pecuniario y al que la norma le atribuye la consecuencia de generar la obligación de repararlo.

La diferencia entre estas dos clases de responsabilidades consiste en que los casos de responsabilidad extracontractual, un hecho jurídico produce esa responsabilidad, sin que antes de ese hecho haya un acreedor y un deudor, mientras que en el caso de responsabilidad contractual hay una obligación preexistente que se convierte en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios.¹⁴

4. Responsabilidad directa e indirecta

La responsabilidad directa es aquella que recae sobre quien debe responder por lo que ha hecho. Y por su parte la responsabilidad indirecta es aquella que recae por el contrario,

¹³ Artículos 2028 y 2104 del Código Civil Federal.

¹⁴ DE PINA, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Vol. III., Obligaciones Civiles, Contratos en General. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. P. 232

sobre quien debe responder por lo que no ha hecho, como es el caso de la responsabilidad de los padres o tutores.¹⁵

IV. Responsabilidad penal

El maestro Castellanos Tena define a la responsabilidad penal como: "*La situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado*"¹⁶ Recordando que la imputabilidad es la capacidad de querer y entender en el campo del derecho penal. Es necesario mencionar que la responsabilidad penal tiene diversas acepciones, ya que en ocasiones se utiliza como sinónimo de culpabilidad o de imputabilidad. También se utiliza para significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a Derecho, así los fallos judiciales suelen concluir con esta declaración, teniendo al acusado como penalmente responsable del delito que motivó el proceso. La responsabilidad penal resulta entonces de la relación entre el sujeto y el Estado, según la cual

éste declara que aquel obró culpablemente, tiene el deber jurídico de sufrir una pena, por la comisión del delito.

Vale la pena agregar que la responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiendo por tal a quien encuadra en alguno de los supuestos de intervención punible previstos por la ley. La responsabilidad penal, a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas, por ello, la muerte del delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta y que como dijimos, a diferencia de la responsabilidad, ésta tiene el carácter de pena.

¹⁵ Ibidem. P. 235

¹⁶ CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Trigesimoséptima edición. Editorial Porrúa México. 1997. P. 218.

V. Responsabilidad de los servidores públicos

Dentro del análisis de las diversas clasificaciones de responsabilidad, la de los servidores públicos resulta ser fundamental para el tema que aquí estamos tratando, porque en su origen el estudio de este tema, se encuentra vinculado con la responsabilidad estatal.

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los servidores públicos, origina responsabilidades de diversa naturaleza con respecto a la Administración Pública y de terceros. Dichos deberes los encontramos establecidos en el título cuarto, artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 108 señala quienes son los servidores que pueden ser sujetos de responsabilidad, mismos que generalmente tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.¹⁷

La constitución distingue diversos tipos de responsabilidades de los servidores públicos así como sus respectivos procedimientos y sanciones, como son la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.¹⁸

A. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Con base en la fracción III del artículo 109 constitucional, la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

¹⁸ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. P. 492

de sus empleos, cargos o comisiones. Lo cual también se encuentra estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁹ Es importante destacar que cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que además pueda ser sujeto de otra clase de responsabilidad.

Las sanciones administrativas pueden consistir en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, multa e incluso la inhabilitación temporal o definitiva para ejercer el cargo de servidor público.²⁰

Como lo señalamos, la relevancia del estudio de la responsabilidad de los servidores públicos para el tema que estamos estudiando, se advierte desde el momento en que con anterioridad, para poder exigir al Estado el pago de daños y perjuicios, era necesaria previamente la comprobación de la responsabilidad de servidores públicos.

Los principios de “La voluntad del rey es la ley”, “El rey no se equivoca”, o “El rey no puede ser juzgado”, eran principios frecuentemente utilizados por los poderes públicos del Estado,²¹ por tal motivo, el surgimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, vino a constituir un avance importante en la protección de los derechos fundamentales de los gobernados, ya que ahora los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza, tal y como lo ha señalado el Poder Judicial de nuestro país, en la siguiente tesis jurisprudencial:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les concedan las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley,

¹⁹ *Cfr.* Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁰ *Ibidem.*, Artículo 13.

²¹ CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.* P. 52

debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional.²²

De lo anterior, podemos apreciar que la actuación de las autoridades debe estar siempre sujeta al orden jurídico. Aunado a lo anterior, no hay que olvidar lo establecido por el artículo 39 de nuestra Carta Magna, el cual instituye que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.²³

B. Responsabilidad civil de los servidores públicos

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, no se define la responsabilidad civil de los servidores públicos, a pesar de la exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional y solo se hace referencia al párrafo octavo del artículo 111 constitucional el cual estipula, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que: *“En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”*.²⁴

Sin embargo, es en el Código Civil en donde encontramos regulada a la responsabilidad civil de los servidores públicos y no precisamente del Estado al señalar: *“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 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”*. Asimismo el

²² Tomo XXIX. Semanario Judicial de la Federación. P. 669

²³ Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ *Ibidem*. Artículo 111.

artículo 1928 establece: *“El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”*²⁵. Como se aprecia, la responsabilidad del Estado, solo se traducía en una responsabilidad indirecta y subjetiva, lo que lo que ha provocado que durante mucho años, fuera prácticamente nula su aplicación y con lo cual demostramos que en efecto, estamos en presencia de la responsabilidad civil, pero de los servidores públicos producida por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares,

C. Responsabilidad penal de los servidores públicos

Conforme al artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*²⁶ por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224²⁷, se establecen 14 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público a saber: Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito y los delitos contra la administración de justicia. Aunado a los tipos penales anteriormente citados, encontramos en forma específica como tipos penales, el ejercicio indebido del servicio público y el peculado, ambos en materia electoral.

VI. Responsabilidad internacional del Estado

²⁵ Artículo 1928 del Código Civil Federal.

²⁶ Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Artículos 212 a 224 del Código Penal Federal

*“La responsabilidad internacional es aquella institución jurídica en virtud de la cual todo Estado al que le sea imputable un hecho ilícito según el derecho internacional, debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto. Como se aprecia de la lectura de esta definición, tiene elementos constitutivos de la responsabilidad en materia civil que estudiamos con anterioridad, es decir: el acto ilícito, la imputación y el daño; este último como elemento implícito en el concepto de reparación”.*²⁸

*“Esta institución desempeña un papel capital en derecho internacional, ya que normalmente lo contencioso internacional es un contencioso de indemnización y no de anulación. En el derecho internacional, lo que interesa es determinar al tribunal internacional si ha existido o no un hecho ilícito es decir si existió una violación a la norma”.*²⁹

Para que un hecho ilícito sea imputable internacionalmente al Estado se necesita que haya sido cometido por un órgano del Estado. En este caso, la imputación al Estado consiste simplemente en indicar que el orden jurídico internacional debe considerar la acción u omisión de que se trate como un hecho del Estado, para que se genere la responsabilidad, incluso no importa si dicha responsabilidad no es generada por órganos del Estado encargados de las relaciones internacionales, ya que puede ser generada por el órgano que tiene oportunidad de aplicar y por lo tanto de infringir una norma de derecho internacional.

Frecuentemente se atribuye una responsabilidad internacional a un Estado con motivo de un acto cuyo autor material es un particular que actúa en cuanto tal, como es, sin ningún vínculo ni siquiera ocasional con la organización del Estado. En realidad en estos casos, será más bien por incumplimiento de la obligación del Estado de proteger a la persona y bienes del

²⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial. Porrúa. México. 2004.

²⁹ *Ibidem*. P. 2835

extranjero que se encuentre en su territorio, lo que hará incurrir en responsabilidad al Estado. También se da el caso en que si un Estado no puede prevenir el daño contra un extranjero, debe entonces castigar al culpable que es en este caso un particular. Será entonces el incumplimiento de esa doble obligación, de prevención y represión lo que comprometerá la responsabilidad del Estado, aun cuando el origen de la responsabilidad esté la actividad del particular.³⁰

Por lo que respecta, al objeto, materia de este trabajo de tesis, el Doctor Castro señala, que la experiencia internacional ha demostrado que la preocupación por el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado ha rebasado los límites internos de cada país para convertirse no sólo en un problema de responsabilidad frente a los particulares, sino también frente a los demás Estados.³¹

Sin embargo, como advierte el autor argentino Juan Carlos Cassagne, aun cuando el abandono de la concepción absoluta de la soberanía ha conducido al reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en el plano internacional, puede decirse que ella se presenta todavía sin una regulación orgánica y sometida predominantemente a acuerdos bilaterales de orden práctico.³² Sin olvidar que dichos acuerdos, deberán cumplir con una serie de requisitos, contemplados fundamentalmente por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969³³, pues de entrada dicha convención, establece que un tratado es un acuerdo celebrado por escrito, entre Estados y regido por el derecho internacional, que consta en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación.

³⁰ *Ibidem*. P. 2836

³¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* 33

³² Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* P. 35

³³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 23 de mayo de 1969

No obstante lo anterior, como atinadamente señala, el Doctor Álvaro Castro, antes de contribuir a la edificación de un auténtico régimen internacional de responsabilidad patrimonial del Estado, es imprescindible contar primero con un régimen interno de responsabilidad del Estado, que le conceda la autoridad moral y jurídica necesaria para elevar su experiencia y sus propuestas al ámbito internacional.³⁴

VII. La reparación del daño

La reparación del daño, conforme al artículo 1915 del Código Civil, consiste a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.³⁵

A. Concepto de daño y de perjuicio.

Para Eugene Gaudemet, el daño es el elemento principal en la teoría general de las obligaciones, ya que considera que no puede haber cuestión acerca de la responsabilidad, faltando el daño, puesto que la responsabilidad civil tiene por objeto la reparación y la indemnización; luego entonces un hecho, por muy reprehensible que sea, no puede autorizar una acción civil de responsabilidad si no se prueba el daño, ya que la víctima de un daño que demande por la responsabilidad consiguiente, triunfará probando el daño y el hecho, y quedará relevada de la prueba de la culpa.³⁶ Sin embargo, aunado al concepto de daño, encontramos el concepto de perjuicio, el cual resulta de fundamental importancia, para la indemnización. En este sentido el maestro Gutiérrez y González define al daño y al perjuicio de la siguiente manera: *“El daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de una persona, por*

³⁴ *Ibidem*. P. 41

³⁵ Artículo 1915 del Código Civil Federal.

³⁶ GAUDEMET, Eugène. *Teoría General de las Obligaciones*. Trad del francés por Pablo Macedo. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. P. 328.

conductas lícitas o ilícitas de otra persona, o personas bajo su custodia, o por cosas que posee ésta y que la ley considera para responsabilizar a su autor. Mientras que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera de haberse obtenido, de no haberse generado la conducta ilícita o lícita de otra persona, o personas bajo su custodia, o cosas que posee, y que la ley considera para responsabilizarla".³⁷

Por su parte, los artículos 2108 y 2109 del Código Civil, establecen lo siguiente:

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

Art. 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.³⁸

Sin olvidar que también existe una subespecie del daño como es el daño moral o también conocido como daño no pecuniario o no económico, mismo que con anterioridad era considerado como no reclamable ni mucho menos indemnizable sin embargo; en la actualidad si es posible repararlo, ya reponiendo las cosas al estado que guardaban en ciertos casos, ya entregando a la víctima del hecho ilícito, o del hecho dañoso una suma de dinero. No existe un catálogo de daños morales, ya que se encuentran sumamente ligados a los derechos de la personalidad. El daño moral en términos sencillos es el que afecta lo inmaterial, lo invisible es decir el fuero interno del sujeto dañado.

B. Características generales de la indemnización

La indemnización de los daños y perjuicios debidos, generalmente comprende desde luego el pago de los gastos de toda clase que se hayan hecho con plena pérdida, después, la

³⁷ GUTIERREZ Y GONZALEZ. *Op. Cit.* . 608.

³⁸ Artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal

indemnización del beneficio es decir el *lucrum cessans*. Si la indemnización de los daños y perjuicios no pudiera comprender estos dos elementos, no alcanzaría su fin que es de colocar al acreedor en la misma situación que si la obligación hubiera sido ejecutada.³⁹

VIII. El Estado

Toda vez que el sujeto fundamental de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como su nombre lo indica, es el propio Estado, resulta importante hacer un breve estudio de este concepto.

A. Origen y concepto de Estado

Se dice que la palabra Estado deriva de *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia⁴⁰.

Para Hans Kelsen el Estado es un cuerpo invisible e intangible, y que solo se manifiesta a través de los actos humanos sin embargo, no toda acción humana tiene el carácter de estatal y no toda persona es capaz de realizar actos estatales. Por tal motivo Hans Kelsen concluye que el problema del Estado es un problema de imputación, por lo tanto se convierte en un punto común de imputación sobre el cual diversos actos humanos son proyectados y los individuos cuyas acciones se distribuyen o imputan al Estado, son los llamados órganos del mismo.⁴¹ Por su parte el Doctor Serra Rojas considera que el origen del Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.⁴²

³⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ. *Op. Cit.* PP. 577-578

⁴⁰ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit.* Voz: "Estado".

⁴¹ KELSEN, Hans. *Op. Cit.* PP. 216 - 217.

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. 22ª edición. Ed. Porrúa México. 2001.

Para Cicerón, el Estado es una reunión de hombres ligados por un común derecho y por la utilidad – y se cuestionaba- ¿Qué es el Estado sino una sociedad jurídica?. Jellinek por su parte conceptualizaba al Estado como una agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario. Para Leon Duguit, el Estado existe y existió allí donde hubo una relación entre gobernante y gobernado en orden a la solidaridad social.⁴³ Otra definición de Estado nos es proporcionada por el Doctor Acosta Romero, quien define al Estado como: “*La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas*”.⁴⁴ El Doctor Acosta Romero, enfatiza con claridad cuales son los elementos del Estado, y reitera que el Estado es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados y cuyos elementos son un conjunto de individuos que forman la sociedad humana, el territorio, la soberanía, orden jurídico y órganos de gobierno.

De las diversas definiciones de Estado podemos concluir que el Estado existe desde los tiempos más antiguos de la humanidad. Allí donde apareció el hombre en comunidad y tuvo que dar lugar en una autoridad el permiso para actuar dentro del grupo social. Por tal motivo, el Estado es una institución humana, con vida y actividad estatal y dicha actividad se traduce en el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. Por tal motivo la exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza. Recordando brevemente que para la Teoría Clásica el fin propio del Estado siempre será el

⁴³ ARNAÍZ AMIGO, Aurora. *El Estado y sus Elementos Constitucionales*. Editorial Trillas. México. 1995. P. 35

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 14ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. P. 106.

bien común, mientras que para el pensamiento político contemporáneo los fines propios del Estado se dirigirán al bien público y al interés general.⁴⁵

B. Naturaleza jurídica del Estado

Para nosotros el Estado tiene personalidad propia, desde el momento en que se constituye en un ente independiente, soberano y con capacidad de autodeterminación, este adquiere derechos y obligaciones y por lo tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica.

Tradicionalmente han existido teorías que sostienen que el Estado tiene una doble personalidad, por un lado tiene una responsabilidad de derecho público, lo cual se da cuando actúa como ente soberano teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares con el carácter de autoridad. Y cuando el Estado entra en relaciones de coordinación con los particulares para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil, actúa con una personalidad de Derecho privado.⁴⁶

De lo anterior podemos concluir que el Estado es una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones. Tal personalidad surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente. Que esa personalidad es de derecho público y que esta consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano. Al igual que lo sostiene el Doctor Acosta⁴⁷, consideramos que la personalidad del Estado es sólo una, ya que aunque en algunas ocasiones participa en actos jurídicos que encuadran dentro de la esfera de alguna de las ramas del derecho privado, lo cierto es que en la

⁴⁵ SERRA ROJAS. *Op. Cit.* P. 82

⁴⁶ *Ibidem.* P. 114

⁴⁷ ACOSTA ROMERO. *Op. Cit.* P. 115.

realidad e incluso en gran parte de la legislación, el Estado mantiene un margen de ventaja frente al particular como lo observaremos a continuación.

Atendiendo a las relaciones de coordinación entre el Estado y los particulares, el artículo 25 del Código Civil Federal considera al Estado como una persona moral más; dentro de la esfera del Derecho Civil⁴⁸, lo cierto es que su tratamiento no es igual al de cualquier otra persona en Derecho Civil, pues a pesar de lo anterior el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles señala lo siguiente: *“Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, pero nunca podrá dictarse en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes”*.⁴⁹ Como se aprecia de los ejemplos anteriores se trata de un supuesto de relación de coordinación entre el Estado y los gobernados, sin embargo, el ejemplo de relaciones de subordinación resulta más representativo para lo que aquí hemos sostenido en el sentido de que el Estado, mantiene siempre un margen de ventaja frente al particular; por ejemplo lo difícil que resulta en ocasiones, la ejecución de laudos en materia laboral cuando el patrón es el Estado, pues baste recordar que en caso de desacato a dichas órdenes judiciales, la multa al Estado resulta ser francamente irrisoria. Otro ejemplo lo constituye la ejecución de las sentencias de amparo o en su caso el cumplimiento sustituto de estas⁵⁰, ya que para lograrlo tendremos que transitar por un peregrinaje jurídico y esperar una resolución incierta y en caso de serle favorable intentar su ejecución.

C. Funciones del Estado

⁴⁸ Artículo 25 del Código Civil Federal.

⁴⁹ Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁵⁰ Cfr. Artículo 105 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir con sus atribuciones. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer.⁵¹

Aunque en efecto, el análisis de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento de la teoría de la división de poderes, no es totalmente suficiente, ya que no siempre coinciden formal y materialmente la división de funciones con la división de poderes y por lo tanto no producen las mismas consecuencias de derecho, aunque hayan sido realizadas por el mismo órgano, por ejemplo el poder legislativo en ocasiones lleva a cabo funciones que materialmente son administrativas o judiciales, de la misma manera que los otros dos poderes tienen entre sus funciones algunas que por naturaleza no deberían corresponderles. Y si a esto agregamos, el surgimiento de los conocidos como organismos parajurisdiccionales, así como los organismos autónomos en nuestro país, veremos que resulta superada la tradicional teoría de la división de poderes; por tal motivo y en razón de que la reforma constitucional motivo de esta investigación habla de la *actividad* administrativa del Estado, decidimos en este trabajo, hablar de actividades del Estado fundamentalmente.⁵²

De lo anterior podemos señalar que las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho, podemos citar como ejemplo al Estado cuando dicta leyes, o una determinada sentencia afecta el orden jurídico existente, en cambio no sucede lo mismo

⁵¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001. PP. 26-29

⁵² *Ibidem* P. 30

cuando presta algún servicio de asistencia social, imparte enseñanza, etc. En este caso, solo esta realizando simples cambios materiales.

Finalmente, solo queremos enfatizar que en el Estado, generalmente vamos a identificar como principales actividades; las que están encaminadas a legislar, gobernar y juzgar, aunado a una serie de actividades instrumentales de aquéllas y que les proporcionan los elementos necesarios para que puedan llevarse a cabo, que serían las actividades propiamente administrativas, de ahí la importancia por definir en primer lugar a la actividad administrativa para luego entonces comprender en su justa dimensión la reforma a la Carta Magna de la cual hablaremos en esta investigación.

1. Función administrativa

La función administrativa es encauzada por el Derecho Administrativo, y su aplicación es prácticamente reciente, ya que durante el siglo XIX surgió de la necesidad de regular las relaciones entre el Estado y los particulares, pues se trataba de relaciones entre personas desiguales, por tal motivo resultaba inadecuada la aplicación del derecho privado sin embargo, al inicio la aplicación del derecho administrativo solo se limitaba a los actos de autoridad dejando al derecho privado los actos de gestión; sin embargo, posteriormente amplió su campo de aplicación.

La concepción tradicional de la función administrativa es la de ejecución de leyes o también se le define como la que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los

particulares, reguladas por el interés general.⁵³ Sin embargo, como ya lo mencionamos anteriormente, el Ejecutivo, también puede realizar actos legislativos desde un punto de vista orgánico, por ejemplo cuando el Presidente de la República, expide reglamentos administrativos conforme la fracción I del artículo 89 constitucional, se convierten en actos formalmente administrativos pero materialmente son legislativos.⁵⁴

No obstante lo anterior, Hans Kelsen atribuye una función preponderante a la actividad administrativa y que en lo particular resume la importancia y la trascendencia que tiene la actividad administrativa en el correcto desarrollo de las funciones de Estado: *“Los tres poderes –dice– que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente, la función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado, la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado”*.⁵⁵

Es necesario señalar brevemente, que la función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánico toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, que en términos generales le corresponde al Poder Ejecutivo, sin embargo como ya lo mencionamos, el poder legislativo y el poder judicial también llevan acabo esta clase de funciones. Así, desde un punto de vista material, es necesario destacar que en este sentido las relaciones administrativas se desenvuelven en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: Por un lado se encuentran los actos que producen efectos de derecho y por el otro los actos materiales, que no

⁵³ CANASI, José. *Derecho Administrativo*. Volumen I. Parte General. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1981. P. 52

⁵⁴ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. P.68

producen efectos de derecho, ejemplo la expropiación o la concesión son actos que si producen consecuencias de derecho. La importancia de la actividad administrativa, radica en que la mayoría de los actos materiales están vinculados con esta actividad.⁵⁶

2. Función legislativa

Es la función encomendada a regular la actividad general y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, misma que se realiza a través de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En pocas palabras, es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El Estado legislador, tiene dos vertientes, por un lado tenemos al poder constituyente, el cual es el poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo sin embargo, el ejercicio pleno de este poder constituyente no es absoluto porque se oponen diversos factores internos y externos que constituyen factores reales de poder. Por otro lado, tenemos a la función legislativa ordinaria, la cual puede ser estudiada a su vez desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. El criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función el cual es el Poder Legislativo Federal, así como las legislaturas estatales. Sin embargo, no todos los actos del poder legislativo pueden válidamente llamarse “legislativos” pues hay facultades diversas, que caen bajo el campo de la función administrativa, como es el caso de la Fracción I del Artículo 73 constitucional que establece: *El Congreso tiene facultad para: Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.* En este sentido, también encontramos funciones jurisdiccionales cuando se trata de responsabilidad de funcionarios públicos, así como los permisos que otorgan para el uso de condecoraciones, etcétera. Asimismo, podemos citar como ejemplos de actos materialmente

⁵⁶ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* P. 35

administrativos que lleva acabo el poder legislativo, los contemplados en los artículos 73 fracciones I,III,IV,V,XII y XXVI, 76 fracción II, III y IV o 74 fracciones I, V, entre otros.⁵⁷ Especificando una vez más que el ejecutivo y el judicial pueden llevar también a cabo una función materialmente legislativa.

3. Función jurisdiccional

Señala el jurista Andrés Serra Rojas, que la función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada⁵⁸. Por lo tanto, la finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos. Sin embargo, recordamos que no es una función establecida exclusivamente al Poder Judicial de nuestro país.

IX. La responsabilidad patrimonial del Estado

A continuación, procederemos a dar una definición de lo que debe entenderse por responsabilidad patrimonial del Estado, no obstante la misma se estudiará con mayor amplitud en los subsecuentes capítulos.

⁵⁷ Cfr. Artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* P. 64

Como ya lo estudiamos con anterioridad, la regla general de derecho es que quién produce un daño esta obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define a la responsabilidad patrimonial del Estado como: *“La obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas”*.⁵⁹

De la anterior definición, podemos apreciar que prevalece el concepto de ilicitud mismo que ha permanecido en el Código Civil Federal en el artículo 1927⁶⁰, sin embargo los requisitos de carácter subjetivo e indirecto han hecho como ya se dijo, inaplicable dicho precepto, a pesar de las reformas. Por su parte en la vía administrativa la reclamación que es indirecta queda nuevamente supeditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la responsabilidad patrimonial del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, con lo cual también queda limitado en alguna forma el derecho de los gobernados.

Es importante destacar, el tratamiento que la ha dado la jurisprudencia a la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo pertinente señalar que los criterios al respecto son prácticamente nulos.

⁵⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. P.2828*

⁶⁰ *Cfr. Artículo 1927 del Código Civil Federal.*

Octava Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Marzo de 1994

Página: 366

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "1757. 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."; es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra, sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde cuando no existe prueba al respecto, la responsable atinadamente determina la improcedencia de las prestaciones reclamadas, pues no puede tenerse como medio de prueba de la insolvencia del responsable directo la causa penal aportada al juicio civil en que para fines de individualización de la pena correspondiente, el juez considere su situación económica, pues su apreciación no es prueba absoluta de que aquél no tiene bienes o los que tiene no alcanzan a responder por el daño causado, tal y como se exige por el artículo 1757 citado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 11/94. Adolfo Torres Gil. 9 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: Ma. del Rocio F. Ortega Gómez.

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCIX

Página: 1679

DAÑOS CAUSADOS POR LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, OBLIGACION DEL ESTADO DE RESPONDER DE LOS. 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 les están encomendadas; c) el carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva, 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 obtenido satisfacción o habiendo la logrado sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable principal, obtiene 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 les 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 si está justificado en autos, que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado.

Juicio sumario 3/43. Salceda Illanes Enrique. 7 de marzo de 1949. Mayoría de catorce votos. Disidente: Emilio Pardo Aspe. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXII

Página: 2275

FEDERACION, LA SUPREMA CORTE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO ENTABLADO EN CONTRA DE AQUELLA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR ACTOS DE EMPLEADOS O FUNCIONARIOS. La Suprema Corte de Justicia no es competente para conocer de una demanda en la vía ordinaria civil, promovida en contra del Estado, representado por el procurador General de la República, sobre pago de daños y perjuicios, que se dicen ocasionados por actos cometidos por funcionarios o empleados del Estado Mexicano, ya que aún cuando estuviera satisfecha la condición que establece el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, para reclamar al Estado la responsabilidad subsidiaria que el mismo precepto indica, esto es, cuando los funcionarios directamente responsables no tengan bienes o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado, no se surte la

competencia privativa de la Suprema Corte, conforme al artículo 105 de la Constitución General de la República, según lo ha interpretado aquél Alto Tribunal, sosteniendo la tesis de que la Federación es parte en toda controversia judicial en que se discutan derechos y obligaciones que correspondan a esa entidad, provenientes ya sea de actos contractuales, ya de disposiciones civiles ajenas a las que rigen los contratos, pero siempre referentes a la relación que la Federación se ve en la necesidad de mantener en un plano de completa igualdad con los particulares; y demanda por daños y perjuicios por actos de un empleado o funcionario, no ejercita acciones civiles derivadas de un contrato, ni en la contienda la Federación tiene que defender un interés como persona moral de derecho público, en el mismo plano de los particulares, sino que se demanda a la Federación en su calidad de poder público, y la Federación no está colocada en el mismo plano que la parte demandante, porque no puede operar como persona moral de derecho público, al defenderse de una responsabilidad que se le exige como órgano del Estado.

Juicio ordinario civil 4/38. Caravantes viuda de Medina Elodia. 13 de noviembre de 1939. Unanimidad de diecisiete votos, por lo que respecta a la parte resolutive, y por mayoría de once votos contra seis, en cuanto a los fundamentos. Disidentes: Luis Bazdresch, Abenamar Ebolí Paniagua, José María Truchuelo, L. G. Caballero

Agustín Gómez Campos, Agustín Aguirre Garza. La publicación no menciona el nombre del ponente.

CAPITULO DOS

NATURALEZA JURÍDICA Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Derivado de la lectura de la reforma al artículo 113 de nuestra Carta Magna, podemos inferir que la responsabilidad patrimonial del Estado, se ubica dentro del campo del Derecho Administrativo, ya que esta reforma habla de la actividad administrativa irregular que lleva a cabo el Estado⁶¹; por lo que consideraríamos en principio que se deja de lado a la actividad legislativa y judicial. Por tal motivo, y por tratarse de la naturaleza jurídica del tema que aquí estamos tratando, quisimos hacer las siguientes anotaciones.

Se dice en principio que la función administrativa tiene una mayor injerencia en la vida de los gobernados, que cualquier otra función del Estado, especialmente porque el individuo se encuentra sujeto a una serie de actos o hechos administrativos, aun antes de su nacimiento y

⁶¹ Artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.*

después de su muerte, por ello la función administrativa constituye la causa más frecuente de daños patrimoniales a los particulares. Aunque es importante lo aquí señalado, no es esta la justificación preponderante, desde nuestro punto de vista para el estudio y existencia del institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo administrativo, como lo veremos más adelante; especialmente porque la función legislativa y judicial también son actividades preponderantes del Estado, aunado a que tanto el poder legislativo como el judicial llevan a cabo actividades administrativas.

En virtud de lo anterior, y tomando como base el texto de la reforma al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, analizaremos enseguida la relación del Estado y del Derecho Administrativo, posteriormente la relación obligacional Estado-gobernado, entraremos al estudio de las diversas teorías que han dado fundamento al instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como de sus presupuestos de existencia y finalizaremos con una breve introducción a la integración del patrimonio del Estado.

I. La actividad administrativa del Estado

El Estado se descompone en una serie de unidades administrativas integradas por una esfera de atribuciones y un conjunto de medios materiales. El Estado es según Dromi: *“..Una organización institucionalizada en cuanto desarrolla una actividad que supone un orden y persigue un fin que son presupuestos esenciales del mismo, pero que se logran mediante una reiterada actividad.”*⁶²

⁶² DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Reimp. Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires. 1978. P. 47

Si tomáramos como base la tradicional pirámide que elaboro Kelsen respecto al orden jerárquico normativo, podríamos colocar en la cúspide al Estado, pues es quien finalmente ejerce la autoridad soberana, y en todo caso serían los gobernados los que se encuentran en la base o los que deberían de estar en la base de esa pirámide. Como se aprecia, entre estos dos entes, es decir, entre el Estado y el gobernado, se intercalan una serie de órganos que cumplen determinadas funciones. Por tal motivo, se ha situado a la actividad administrativa como centro indispensable del Derecho Administrativo y ahora podemos agregar, como presupuesto indispensable para la existencia de la responsabilidad patrimonial estatal.

Diversos autores han definido a la función administrativa como la actividad decisoria, resolutoria, directiva u operativa de la Administración o como aquella actividad estatal residuaria o remanente, que tiene por objeto la realización y ejecución práctica de cometidos estatales mediante actos y hechos jurídicos, y a su vez actos y hechos no jurídicos⁶³.

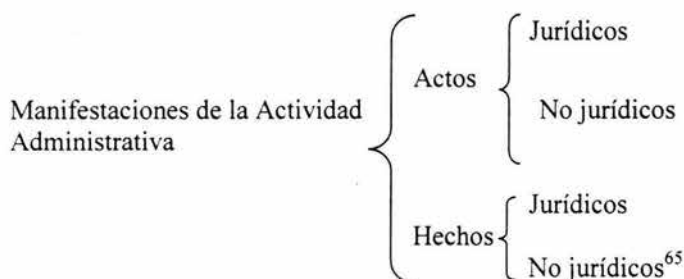
Son actos no jurídicos, las decisiones de la administración o declaraciones de cualquier tipo de voluntad, que no producen efecto jurídico alguno ejemplo felicitaciones o simple recomendaciones.

Por su parte, los actos jurídicos, son declaraciones de voluntad destinadas a producir efectos jurídicos, es decir el nacimiento, modificación o extinción de derechos u obligaciones. Hechos no jurídicos, son todas las actuaciones materiales u operaciones técnicas de la Administración que no producen un efecto jurídico, al menos directamente. Hechos jurídicos, son la actuación material u operaciones técnicas de la Administración que produce efectos jurídicos.⁶⁴

⁶³ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* P.53

⁶⁴ DROMI, Roberto. *Op. Cit.* P. 176

Las diversas situaciones posibles son muy variadas y se pasan gradualmente de los actos y hechos regulados exclusivamente por el derecho público.



Por su parte diversos criterios judiciales han concebido a los actividad administrativa de la siguiente forma:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.⁶⁶

II. La relación Estado-Gobernado

Como lo anotamos en el capítulo uno de este trabajo, toda obligación supone en su origen la existencia de una relación jurídica. La relación jurídica en el ámbito administrativo,

⁶⁵ Ibidem. PP. 176-177

⁶⁶ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

tiene lugar con el surgimiento del Estado de Derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto pasivo de poder a un sujeto de derecho y protege de esta forma sus derechos subjetivos. Cuando hacemos alusión al concepto Estado, lo vinculamos inmediatamente con el concepto de poder, pues en efecto tiene relación directa con la actividad del Estado, quizás es lo que diferencia la actuación del Estado de la actuación del gobernado y lo que pone en franca desventaja a éste, frente al Estado. Precisamente, al respecto, Roberto Dromi, señala que: *“..el poder es una capacidad que encabeza el Estado, y que le sirve para ponerlo en movimiento, imponiendo determinaciones concretas y haciendo cumplir sus fines, sin embargo, -agrega- el poder no es el Estado o viceversa, sino que el Estado, posee el poder, y para que este se adecue como medio en la consecución del fin, que es el bien común, necesita hacer uso de su potestad organizativa, jurídicamente distributiva de funciones propia y de imposiciones compulsivas o coercitivas a través de las instancias del poder, y por lo tanto el poder del Estado, es y debe ser jurídico.”*⁶⁷

Como se aprecia de la definición de Roberto Dromi, existe una relación estrecha del poder con el Estado pero también pone de manifiesto, la necesidad histórica de que ese poder se encuentre limitado por normas jurídicas, lo cual se ha convertido en diversas épocas en un reclamo popular; claro ejemplo lo constituye la Revolución Francesa, que trajo como consecuencia la promulgación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Diversos movimientos históricos, han contribuido a que gradualmente el gobernado adquiriera una serie de derechos subjetivos en su favor, resultado del cambio en las concepciones políticas y jurídicas tradicionales, en consecuencia, el administrado o gobernado pasó de ser un sujeto pasivo (solo considerado como como titular de meras cargas que le imponía el Estado en aras del bien general); para convertirse en un sujeto activo, capaz de

⁶⁷ DROMI, Roberto. *Op. Cit.* P. 38

hacer valer las diversas garantías consagradas en su favor. En este sentido, México no ha sido la excepción de ese reclamo por limitar el poder estatal, y en efecto, reconocemos que se han dado reformas substanciales desde el siglo pasado y en las últimas décadas que intentan darle un papel activo al gobernado y protegerlo a su vez del poder estatal, como puede ser el mismo juicio de amparo, la creación del contencioso administrativo en México o el sistema de responsabilidades de los servidores públicos y máxime aún en forma reciente, la elevación a rango constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo; consideramos que muchas de esas instituciones deben reformarse y tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, debemos pugnar por un procedimiento certero para el gobernado como lo señalaremos en el capítulo final de este trabajo.

Ya para finalizar y retomando los estudios del jurista Roberto Dromi, quien resume en forma muy interesante el desarrollo de la Teoría de los Deberes Públicos y con la cual incluso, se explica él por qué de la reciente incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestro orden jurídico señala que: *“..resulta inevitable que la teoría de los deberes públicos no haya tenido en la historia contemporánea un desarrollo semejante a la de los derechos. En definitiva, aquellos se desprenden del reconocimiento mismo de las potestades públicas, de cuyo ejercicio en particular surgen eventualmente, lo cual hace innecesaria su afirmación específica; los derechos, en cambio necesitan constantemente de esa afirmación estando como están en trance permanente de ser desconocidos o conculcados”*.⁶⁸

A. Derechos subjetivos del administrado

Dentro de la relación Estado-Gobernado, se hace necesario el estudio de los derechos subjetivos de los administrados o gobernados.

⁶⁸ Ibidem. PP. 30-31

Como se señaló en el capítulo anterior, el sujeto activo en una relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para poder exigir, en el campo del derecho público, el cumplimiento de una obligación, resulta necesario ser titular de un derecho subjetivo.

El derecho subjetivo es parte inseparable de la relación jurídica, entre el Estado y el gobernado, ya que a través de él se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o de no hacer.

En la materia que estamos estudiando, algunos autores; por temor a usar el término obligación para el Estado, sostienen que la responsabilidad patrimonial no se trata de una obligación sino de un derecho subjetivo, al respecto desde nuestro punto de vista, es correcto el uso de ambos términos, ya que necesariamente el Estado se encuentra obligado a respetar los derechos subjetivos o las garantías del gobernado, pues como lo señalamos, todo derecho subjetivo, implica finalmente una obligación.⁶⁹

Debemos acotar, que los derechos subjetivos públicos han sido llamados de esta forma, porque siempre participará en ellos un ente público, regulado por normas de derecho público, cuyas fuentes principales son, en principio la constitución, posteriormente la ley y también lo pueden constituir los actos administrativos.

De lo anterior se desprende que la incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nuestro orden jurídico, viene a constituir un derecho público subjetivo en beneficio del administrado, sin embargo al incorporarlo a nuestra Constitución, viene a convertirse en una garantía constitucional, en beneficio del gobernado.

⁶⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* PP. 125-126

No obstante lo anterior, no deben confundirse a los derechos públicos subjetivos con las garantías constitucionales, especialmente no deben confundirse con las garantías individuales, para tal efecto citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que él a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional.

III. Teorías que fundamentan la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Aunque a continuación, citamos únicamente los principios o teorías que dan soporte la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, no debemos dejar a un lado los principios que dan fundamento al Derecho en general y concretamente al Derecho Administrativo, como son especialmente el de legalidad y de seguridad jurídica, los cuales son pilares estructurales del Derecho Administrativo y por ende también lo serán de la responsabilidad patrimonial estatal.

A. Teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas.

Esta teoría considera que en el supuesto de que el Estado cause daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir en desventaja de otro las cargas impuesta en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería el principio de igualdad. Como se puede observar subsiste el concepto de lo injusto, por tal motivo esta teoría fue objetada por algunos tratadistas, por considerar que sólo es procedente la indemnización por actos estrictamente ilegales. Sin embargo, como ya se mencionó, existen actos legales que pueden llegar a causar daños y que por lo tanto, también deben repararse por el Estado que los produjo.

El autor de esta teoría es Jorge Teissier, que a grandes rasgos señala lo siguiente: *“Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Además, las necesidades de la vida común exigen que cada no soporte sin indemnizaciones los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario. Cuando el Estado*

*ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes".*⁷⁰

B. Teoría de la responsabilidad por riesgo

Su principal representante fue el jurista León Duguit, y nos adelantamos en decir que, fue quien revolucionó los tradicionales conceptos de derecho civil basados en la culpa, para transformarlo en acontecimientos lesivos en el ámbito del Derecho Administrativo. A grandes rasgos, esta teoría considera que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo por el desempeño de tal actividad y por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño debe ser reparado, independientemente de que exista o no culpa alguna en el servicio público. Aunque existen casos de excepción como lo señala claramente Duguit, como el caso fortuito.⁷¹

C. Teoría de la equidad y enriquecimiento ilegítimo

Su representante fue el jurista alemán Otto Mayer, quien sostenía que la responsabilidad del Estado no tiene su fundamento en el derecho civil referente a la responsabilidad por hechos ilícitos y que en efecto pueden suscitarse conductas de sus agentes que sean ilegales, pero no resulta ser la ilegalidad o el enriquecimiento ilegítimo elementos indispensables para que proceda la indemnización. En este sentido Mayer sostiene que la relación entre el Estado y el súbdito, se trata no de pérdidas y de ganancias recíprocas, sino del efecto que surte la actividad del Estado sobre los individuos, y es ahí en donde empieza a operar el principio de equidad, ya que a partir del momento en que se causan perjuicios a los

⁷⁰ TESSIER, Jorge. *La responsabilité de la Puissance Publique*. Paris. 1906, p. 47. Citado por ALTAMIRA GIGENA, Julio I. Responsabilidad del Estado. Op. Cit., p. 77. A su vez citado por CASTRO ESTRADA, Op. Cit. P. 288

⁷¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit. P. 291

individuos de manera desigual y desproporcionada, empieza a actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material correspondiente al pasaje de valores que se halla en la repetición de lo indebido, habrá lo que se llama sacrificio especial, que corresponde al enriquecimiento sin causa que debe indemnizarse. Quizás las objeciones a esta teoría, como bien señala Rafael Bielsa, es que fundándose la responsabilidad del Estado, en la equidad se puede conceder indemnización por todo daño material, pero también con base en el mismo principio, se puede negar toda indemnización o ayuda.⁷²

D. Principios de la estricta justicia, bien común, solidaridad social y estado de derecho.

El principio de justicia resulta ser fundamental en cualquier relación jurídica, por tal motivo diversos autores han señalado que el Estado es o debe ser justicia. Por su parte el bien común, como lo analizamos en el capítulo uno de este trabajo, constituye uno de los fines del Estado, sin embargo esta concepción busca el equilibrio de los fines del Estado, pues se debe tener cuidado en privilegiar los derechos individuales y olvidarse de la sociedad y viceversa. Por ello, los gobernantes deben ser ecuanímenes, es decir privilegiando a la sociedad pero sin olvidarse del individuo. Es decir, el bien común no puede darse en su totalidad para toda la comunidad, si uno de sus miembros o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione.⁷³

Por su parte la solidaridad social, se refiere a la ayuda recíproca entre los individuos que forman parte de la colectividad, en realidad como muchos lo han definido constituye un acto de justicia distributiva que la sociedad está obligada a realizar para aquellas personas que

⁷² Ibidem. P. 293

⁷³ Ibidem. P. 295

por hechos que no les son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y es el Estado el ente por el cual la sociedad realiza esa obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo.

Finalmente, para Miguel S. Marienhoff, el único y más importante fundamento que da vida a la responsabilidad patrimonial del Estado, es el Estado de Derecho, ya que este busca proteger el Derecho, y textualmente señala: *“Es de esos principios, o postulados, que forman un complejo y que tienden, todos a lograr la seguridad jurídica y el respeto del derecho de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del Derecho Público”*.⁷⁴

E. Teoría de la garantía legal

El autor es el argentino Rafael Bielsa, quien sostiene que no se puede hablar de responsabilidad como tal del Estado, por ser ésta una noción exclusiva del Derecho Privado, sino de una garantía legal. Por tal motivo, el jurista en cita no repara en calificar la teoría del riesgo administrativo como demasiado simplista y poco jurídica y señala que para poder hablar de una responsabilidad de la Administración Pública, es necesario que por un lado exista culpa de sus agentes y por el otro un daño jurídico. En conclusión, Bielsa considera que el fundamento de la obligación de reparar los daños de la administración, deriva de una garantía legal, mas no es responsable, porque no existe en la Administración como tal la posibilidad de culpa, la cual sólo se aplica a sus agentes.

Desde nuestro punto de vista esta postura, evidencia el temor histórico a responsabilizar al Estado, ya que incluso la garantía que él establece como justificación de la

⁷⁴ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. P. 664. Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro. P 297.

existencia del instituto, implica necesariamente una obligación estatal, la cual encontramos en la mayoría de los derechos subjetivos públicos; como lo mencionamos con anterioridad.

F. Principios de justicia y bien común

Para el Doctor Álvaro Castro Estrada, quien me honra en dirigir este trabajo de tesis, los principios fundamentales que dan vida al instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado son los valores de justicia y bien común, aunado a la influencia de otros principios generales de derecho que no se deben dejar de lado, y que son los que finalmente hacen realidad el valor justicia y esto es lo que a su vez genera el deber de reparar los daños antijurídicamente causados, a fin de restablecer la igualdad anterior al acaecimiento de los daños. Al respecto, el Doctor Castro señala: *"..queda claro entonces que un imperativo de justicia nos constriñe a pretender restablecer la igualdad que se vulnera, al presentarse en el patrimonio de un particular un daño que no debe soportar cuando no esté obligado legalmente a ello.. Y que ante su presencia debemos todos contribuir a su reparación, ya que también todos nos beneficiamos de la actividad administrativa del Estado. En el fondo, estamos en presencia de las llamadas virtudes del bien común que son: la cooperación o colaboración, participación e integración, la solidaridad y la responsabilidad"*.⁷⁵

Ampliando el concepto de justicia, consideramos importante citar la consideración sobre la justicia que hace Aristóteles, en la Ética Nicomaquea y que viene a complementar lo que hemos estado señalando. En la obra de referencia, Aristóteles, destina un libro a la idea de justicia porque según piensa, la ley puede determinarse sólo en relación con lo que es justo, y considera que algo lo es cuando guarda relación con la igualdad. Distingue la igualdad numérica de la proporcional, en tanto que la primera hace de cada individuo una unidad semejante a todos y cada uno de los demás hombres, es la igualdad formal; la segunda, la

⁷⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* P.301.

proporcional, asigna a cada hombre aquello que le corresponde de acuerdo con sus capacidades y sus conocimientos. También diferencia la justicia distributiva (derecho público) de la correctiva (derecho civil y penal).⁷⁶

G. Opinión

Coincidimos con la mayoría de los principios anteriormente mencionados, pues cada uno de ellos contiene características importantes, que finalmente propiciaron la incorporación del instituto que aquí estamos tratando a nuestro sistema jurídico. Sin embargo, aunado a los principios anteriores, para nosotros el principio que debe justificar la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado es el interés general o el interés social; los cuales derivaron en nuestro país, en una garantía constitucional, que le da fundamento y existencia en la práctica jurídica.

A través de la historia, una de las principales objeciones para incorporar la responsabilidad del Estado al orden normativo, ha sido el interés general, ya que a menudo el Estado, actuando en virtud del interés general, exige por sí a los ciudadanos sacrificios que en muchas ocasiones no tienen el deber jurídico de soportar.

Derivado de lo anterior, debemos cambiar y superar la concepción tradicional del interés general. En este sentido Carre de Malberg señala lo siguiente: *“..Admitir que pueda haber en el Estado un interés colectivo que tomara su consistencia fuera de los intereses individuales, es desconocer que el Estado no es un fin, sino un medio, es decir, una institución que no existe más que con un objeto humano. El pretendido interés colectivo del Estado se resuelve invariablemente en intereses individuales, y ello no solamente en el sentido de que, de hecho, lo individuos son los que se benefician de las medidas tomadas por el Estado en*

⁷⁶ ARISTOTÉLES. *Ética Nicomaquea*. Editorial Porrúa. México. 1999.

vista del interés nacional...”⁷⁷ Y a esto agregaríamos que, los individuos, son los sujetos a los que en muchas ocasiones perjudican también las medidas tomadas por el Estado.

Sustenta la misma concepción, el jurista colombiano Florentino Castro al definir no solo al interés general sino también a la ciencia administrativa de la siguiente forma: “*La ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos*”⁷⁸ De lo anterior se desprende que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares. Aunado a lo anterior, el interés público es para Charles Jean Bonnin “*La reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador – y agrega- la conservación de cada uno de los individuos es y debe ser el objeto de la sociedad*”⁷⁹.

Para concluir, debemos decir que los intereses sociales y los intereses generales; son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad y por tanto, a la sociedad. De lo anterior, esperamos que el concepto de interés público no se contraponga con la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino que ambos se complementen, ya que los verdaderos gobiernos democráticos, no deben conformarse con asumir el ejercicio de la autoridad, sino que resulta indispensable asumir la responsabilidad de gobernar; y sólo en el momento en que tengamos poderes públicos responsables, se contribuirá a la materialización del Estado de Derecho.

⁷⁷ CARRE DE MALBERG. *Teoría General del Estado*. 2ª edición en español. Facultad de Derecho UNAM. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

⁷⁸ GUERRERO OROZCO, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Editado por Oxford University Press. México. 2000. P. 25

⁷⁹ MOSCA, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Tipografia della Camera dei Diputati, Roma. 1895. Citado por GUERRERO OROZCO, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. P. 27

Con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, como garantía constitucional, debemos decir que la Constitución es la norma suprema del país con base en el artículo 133 constitucional, y por ende lo ahí plasmado es también la base del Estado de Derecho y el mínimo de garantías a las que tienen derecho los gobernados, las cuales deben ser respetadas por el Estado.

La palabra *garantía* proviene del término anglosajón “*warranty*” “*warrante*” que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. En la especie, el artículo 113 de nuestra Carta Magna protege, defiende o salvaguarda los bienes o derechos de los particulares. Aunado a lo anterior, el Doctor Ignacio Burgoa señala que las garantías constitucionales se caracterizan en primer lugar por la existencia de una relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos). Otra característica clara de las garantías constitucionales es que se deriva un derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto), asimismo existe una obligación correlativa a cargo del Estado consistente en respetar el sabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo y finalmente previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental.⁸⁰

Como se aprecia de las características anteriores, la institución que estamos estudiando coincide plenamente con las mismas, es decir se trata de una relación jurídica entre el Estado y el gobernado, crea a su favor un derecho público subjetivo y finalmente el Estado se encuentra obligado a respetar dicha garantía constitucional.

Se trata de una garantía constitucional, que viene a añadir una garantía más a la clasificación, que normalmente hace la doctrina para su estudio. Es decir, encontramos que

⁸⁰ BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 32ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. P. 187

para su estudio las garantías individuales se clasifican en garantías de igualdad, libertad, seguridad jurídica, propiedad y garantías de carácter social. En este sentido, podríamos decir que se añade una garantía de carácter patrimonial que aunque bien podría encuadrar en cualquiera de los rubros de la clasificación anterior, el hecho de que se tutelen simultáneamente bienes y derechos y que en forma directa se responsabilice patrimonialmente al Estado, nos hace comprender su relevancia.

IV. Presupuestos de existencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Cuando hablamos de presupuestos de existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, nos estamos refiriendo a esa serie de condiciones que se tienen que dar, para poder imputar al Estado las consecuencias dañosas de su actividad, y por ende pueda ser procedente la indemnización. Por tal motivo resulta indispensable citar el decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTICULO ÚNICO. Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**TITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO**

ARTICULO 113.

La responsabilidad del Estado por los daños, que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.⁸¹

⁸¹ Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

Como se puede apreciar el texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, da la pauta para hacer el análisis de sus elementos, por tal motivo iniciamos con el estudio de la imputabilidad del Estado.

A. Imputabilidad al Estado

La palabra imputabilidad, proviene del latín y significa “poner en cuenta”. Imputar un hecho a una persona quiere decir que se atribuye la existencia de ese hecho a esa persona como si ésta fuera su causa.⁸²

Precisamente, con relación a la causalidad el jurista mexicano, Miguel Villoro Toranzo señala: “.. *En efecto, los intereses del bien común exigen que impere el orden jurídico en las relaciones sociales, evitando todo quebranto a ese orden y protegiendo todo hecho que contribuya a darle solidez, sea cual fuere la mayor o menor participación del conocimiento y libertad del hombre en la causación del quebranto o del hecho constructivo.*”⁸³

Aunque señalamos en los párrafos que preceden, que la teoría de la lesión patrimonial resulta fundamental para la existencia de la responsabilidad del Estado, es indispensable que de algún modo esa responsabilidad sea imputable al Estado. Por tal motivo, resulta necesario auxiliarnos de algunas teorías respecto a la imputabilidad en el Derecho Administrativo, y las posibles causas de imputabilidad estatal.

1. Teoría de la representación

⁸² *Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. P. 649*

⁸³ VILLORO TORANZO, *Op. Cit. P. 349*

Su origen es civilista, sostenida por Meucci y Chironi, parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado, por lo que el representado debe responder por los actos de sus representantes. La responsabilidad en esta teoría se funda en la culpa *in eligiendo* o *in vigilando*, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios. Esta teoría, resulta superada por la teoría organicista, en virtud de que el órgano y el funcionario son elementos de un mismo ente, por lo que la actuación del funcionario es la actuación del propio órgano.⁸⁴

2. Teoría Organicista

Esta teoría, es creada por Otto Von Gierke en 1883, surgió con la idea de superar a la teoría civilista de la representación. La Teoría Organicista manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo y uno subjetivo. Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados; es decir cuando los órganos del Estado quieren y obran, es el Estado quien está actuando y cuando ellos cometen una falta, es el Estado quien la comete, entonces es imputable al Estado y él es directamente responsable.⁸⁵

B Supuestos y condiciones de imputabilidad

La imputación de un daño antijurídico al Estado exige diversos requisitos fundamentales a saber: 1) La acción u omisión de su actividad administrativa, la cual se manifiesta como ya lo vimos en forma de actos o hechos materialmente administrativos, 2) La relación del Estado y sus agentes integrados en la organización propia del Estado y 3) La

⁸⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* P. 164

⁸⁵ *Ibidem.* P. 165

titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes. Asimismo podemos agregar otros elementos como son: 4) La existencia de un daño, 5) Que este sea imputable al Estado es decir, como efecto de su actividad administrativa y finalmente 6) El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración, o en su concepción más amplia, del Estado. Por su parte la legislación española, agrega que la responsabilidad patrimonial queda configurada mediante el acreditamiento de la efectiva realidad del daño evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, y que ese daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención extraña que pudiera influir, alterando el nexo causal y que no se haya producido fuerza mayor.

Como se aprecia, la doctrina extranjera considera que para evitar una serie de obstáculos con relación a la imputabilidad del Estado y más concretamente de la administración pública, la doctrina se ha dado a la tarea de crear el concepto de funcionamiento normal o anormal de un servicio público; pero ¿A qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de anormalidad del servicio?. Al respecto los juristas García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que para comprender este concepto, es conveniente considerar siempre los estándares de rendimiento medio del servicio de que se trate y, por tanto, para su estimación entran factores variables en cada época según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos.⁸⁶

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, señala que lo anormal se define como, lo que accidentalmente se halla fuera de su natural estado o de las condiciones que le son inherentes.⁸⁷

⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*. Civitas. Madrid. 1997. P. 95

⁸⁷ *Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit.* Vocablo: "Irregular"

Sin embargo, de la lectura del texto del artículo 113 constitucional estudio que ampliaremos al final de este trabajo, dicho texto nos señala que habrá responsabilidad patrimonial del Estado, la derivada de la actividad administrativa irregular. En este sentido, debemos decir que el concepto irregular según el Diccionario de la Real Academia Española, es todo aquello que se encuentra fuera de regla, contrario a ella. Que no sucede común y ordinariamente. En el caso concreto, debemos mencionar que prácticamente coinciden ambos conceptos.

Por otro lado es conveniente señalar que el Doctor Alvaro Castro, quién pugnó por la incorporación de este precepto en nuestra Carta Magna, había propuesto en inicio, la necesidad de que se considerara cualquier actividad administrativa, sin que fuera indispensable algún calificativo.

Finalmente, no debemos olvidar que en efecto existe una clase de responsabilidad del Estado, derivada del riesgo creado sin embargo, esta debe regularse en las normas especializadas al respecto.

Finalmente es conveniente señalar, que la falta de imputabilidad del agente, trae como consecuencia la inexistencia de responsabilidad.

C. Alcance de la imputabilidad

Desde el momento en que surgió mi interés por este tema, llamó mi atención el alcance de la responsabilidad patrimonial que estamos tratando, pues inmediatamente consideré que al referirse a un concepto tan amplio como es el Estado, seguramente le sería aplicable tanto al poder ejecutivo, como el legislativo y judicial e incluso a los organismos autónomos. Esta

idea, se vio reforzada aunque con algunas variantes, después de que tuve la oportunidad de conocer el texto del artículo 113 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, en este sentido. nos podemos adelantar en señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado la podemos clasificar en tres grandes rubros, por un lado la responsabilidad patrimonial del Estado-Administrador, por el otro la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador y finalmente la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez, aunque hasta este momento se encuentra contemplada en forma más acabada la concerniente al Estado-Administrador, e incluyendo la actividad materialmente administrativa de los órganos jurisdiccionales y la de los órganos legislativos confiamos, en que en un futuro próximo las responsabilidades patrimoniales legislativas y jurisdiccionales se vuelvan una realidad. Retomamos, la clasificación anterior, para estudiar brevemente el alcance de la imputabilidad al Estado.

1. Responsabilidad Patrimonial del Estado-Administrador

En nuestro país, la administración pública es sumamente compleja, pues su funcionamiento depende de miles de órganos, múltiples ordenamientos jurídicos, instituciones administrativas manejadas por más de un millón de funcionarios y empleados públicos e incluso particulares; una administración pública sumamente dinámica y en ocasiones poco profesionalizada, que nos permite observar con asombro, cómo un legislador pasa a ser administrador y viceversa en tan poco tiempo, o al menos es un fenómeno reiterado en el Distrito Federal; todo ello provoca en su conjunto, en muchas ocasiones, la deficiencia en la prestación de determinado servicio público, como ejemplos los frecuentes errores de informes o inscripciones en Registros Públicos, actos de autoridad irregulares o peor aún, ilegales etcétera; lo cual en la mayoría de las ocasiones afecta el patrimonio particular.

Cuando nos referimos a la imputabilidad de la Administración Pública Federal, estamos hablando tanto de la Administración centralizada como de la paraestatal, como lo establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, en este punto, es conveniente puntualizar, que en lo que se refiere a los organismos constitucionales autónomos, tales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no deberán quedar excluidos como sujetos de responsabilidad patrimonial por diversas razones; entre otras porque cumplen ante todo una función pública, es decir una función estatal consagrada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos citar como ejemplo la naturaleza y funciones del Instituto Federal Electoral; con base en el artículo 41 fracción III, que a la letra señala:

Art. 41 Fracción III.-

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.⁸⁸

Como se observa, la función encomendada al Instituto Federal Electoral, así como a otros organismos autónomos, son funciones primordiales en la actividad del Estado, por lo tanto no deberán quedar excluidos de esta responsabilidad a pesar de que constitucionalmente, gozan de plena autonomía en sus decisiones, administración y funcionamiento, incluso en materia de responsabilidad de sus servidores públicos.

⁸⁸ Artículos 41 fracción III y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos concluir entonces que, independientemente de la naturaleza jurídica que ostenten las dependencias, organismos autónomos o entidades paraestatales, sus acciones u omisiones serán atribuibles al Estado, en virtud de que si bien por disposición constitucional dichos organismos gozan de plena autonomía no los desliga de la estructura del Estado, toda vez que las actividades de interés público que llevan a cabo contribuyen a la realización de las funciones estatales, tan es así que tanto a nivel constitucional como legal, se les reconoce el carácter de públicos a este tipo de organismos e incluso esa función estatal como ya lo observamos con el fundamento constitucional del IFE, hay pleno reconocimiento de esa función estatal. Por lo que independientemente, de que cuenten con un patrimonio propio, éste se halla integrado con recursos federales destinados al cumplimiento de sus respectivos objetos.

Como lo mencionamos anteriormente y como lo señala, el Doctor Álvaro Castro, la responsabilidad de la Administración no agota la denominada responsabilidad del Estado en la teoría general, ya que ésta podrá producirse respecto de las funciones que los Poderes Judicial y Legislativo que despliegan en la realización de sus funciones propias, con motivo de la producción de una lesión antijurídica a particulares, pero que como ya se señaló, apenas en los últimos tiempos es que se acepta estas clases de responsabilidad patrimonial. Como consecuencia de ideas no muy claras sobre la soberanía. Así, dice el tratadista de Derecho Político, Nicolás Pérez Serrano que: *"Pudiera decirse que aquélla (la responsabilidad estatal) aumenta a medida que el acto incriminado se aleja de la función propiamente soberana; de ahí que abunden los casos de responsabilidad en la órbita administrativa, escaseen en la jurisdiccional y desaparezcan en la legislativa. Cuando más cerca se halla de la esfera soberana el Poder que actuó, más difícil resulta articular un principio de responsabilidad"*.⁸⁹

⁸⁹ PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. 2ª edición. Reimp. 1989. Madrid. Editorial Civitas. 1989. P. 180. Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro. P. 7

2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Juez

Como quedo señalado anteriormente, la actividad que despliegan los órganos administrativos constituye una fuente importante de lesiones patrimoniales a los gobernados, sin embargo, también enfatizamos que no se debe subestimar la actividad estrictamente jurisdiccional y legislativa que hasta el momento no forma parte de la concepción actual de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que solo encontramos regulada la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los jueces por ejemplo, y la cual no contempla en ningún momento el pago de los daños y perjuicios, derivada de su actuación ilegal o irregular, pudiendo citar como ejemplo en este caso, la sentencia que condena a una persona a la privación de su libertad en forma errónea, lo que conoce la doctrina extranjera, tradicionalmente como error judicial. Por tal motivo, consideramos que sería conveniente superar una serie de concepciones jurídicas respecto a la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos, ya que dichas concepciones en ocasiones se convierten en dogmas, que no benefician en la práctica a los particulares, por tal motivo y una vez que hemos abundado en el estudio de la actividad administrativa derivada de cualquier poder; preferimos centrar nuestro estudio en la responsabilidad derivada de los actos ilegales, cuyo tema ha sido analizado y puesto en práctica principalmente por sistemas jurídicos extranjeros y que confiamos en que se considere en pocos años su incorporación directa a nuestra legislación.

Algunas legislaciones extranjeras, acertadamente consideran que no basta con la declaración de ilegalidad de un acto jurídico ya que este puede o no provocar daños. Sólo en el caso de que efectivamente los cause y sean económicamente evaluables, podrán ser solicitados, los cuales pueden incluso ser reclamados en forma conjunta o separada. Dicho en otras palabras, la ilegalidad por sí sola no genera responsabilidad, en tanto que ésta, exige inexcusablemente una lesión; la eventual ilegalidad juega aquí como la medida de la

imputación del daño. Así, la ilegalidad se considera una especie de índice (determinante desde nuestro punto de vista) de la anormalidad o irregularidad del funcionamiento de la actividad estatal.

En nuestro país, es por todos sabido que la mera anulación de un acto en los tribunales contencioso administrativos o incluso el otorgamiento de una sentencia de amparo, no da derecho a pedir la indemnización de daños y perjuicios, quizás lo que más se acerca a un pago de daños y perjuicios en estas vías, lo encontramos estipulado en el artículo 125 de la Ley de Amparo⁹⁰, que sin embargo, no beneficia en absoluto al gobernado, sino por el contrario es un precepto consagrado en beneficio del tercero perjudicado en caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable, deduciéndola del monto de la garantía otorgada por el quejoso, otro ejemplo claro, es el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, el cual, aunque en efecto está diseñado para el beneficio del quejoso, en caso de incumplimiento de la sentencia, en pocos asuntos, se ha logrado en la práctica, la obtención de este pago de daños y perjuicios, debido a lo prolongado del proceso y por el costo de los honorarios que se tienen que pagar. En este orden de ideas, estamos conscientes de que la naturaleza jurídica de algunas instituciones como el amparo, la falta de profesionalización que se suscita no sólo en la administración pública, sino en algunas ocasiones en el mismo poder judicial, lo incomprensible de algunos criterios judiciales como los que se refieren a los actos consumados o aquellos relativos a que los jueces federales en sus resoluciones nunca violan la constitución etcétera; todo ello en su conjunto, desde nuestro punto de vista, pueden llegar a provocar graves daños y perjuicios al quejoso y que aunque el acto sea declarado nulo, ilegal o incluso inconstitucional y tenga por objeto restituir en el goce de sus garantías individuales, generalmente dichas resoluciones no cumplen con el ánimo de justicia del gobernado ni mucho menos se deja indemne al gobernado, lo cual finalmente provoca un poder exorbitante,

⁹⁰ Cfr. Artículo 125 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

lo cual podría generar la inequidad y la injusticia. Si hablamos de que toda actividad administrativa irregular del Estado genera la obligación de reparar los daños y perjuicios a los gobernados, con mayor razón deben ser reparables los daños derivados de sus actividades ilegales o inconstitucionales así declaradas previamente, estableciendo claramente los supuestos de procedencia.

3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislador

Como sabemos, el Poder Legislativo es parte del aparato del Estado y actúa en representación de los ciudadanos y su principal misión es legislar y que con fundamento en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.⁹¹

La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador, es prácticamente inexistente en nuestro país, en realidad la única aproximación a este tema, son las formas de control en el ámbito legislativo, aunque no precisamente se traducen en responsabilidad patrimonial sino más bien se refiere a la posibilidad de que sus actuaciones legislativas, puedan estar sujetos a la revisión de otros órganos judiciales, sin embargo hasta el momento no se ha alcanzado la posibilidad de que puedan verse obligados a reparar patrimonialmente los perjuicios producidos como consecuencia de dichos actos.

Existen otros ordenamientos jurídicos que sí contemplan en forma mas acabada, la responsabilidad patrimonial directa del Estado-Legislador, como es el caso de la legislación argentina que contempla el supuesto de la ley formal inconstitucional que causa lesión en el

⁹¹ Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

patrimonio de los administrados; sin embargo, como ya lo mencionamos será un reto su aplicación en nuestro país.

D. Sujetos de responsabilidad patrimonial del Estado

Como lo señalamos con anterioridad, que al igual que toda relación obligacional estamos en presencia de dos clases de sujetos, por un lado un sujeto activo y por el otro un sujeto pasivo. Con relación al sujeto pasivo de la relación anteriormente citada, se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de imputabilidad que anteriormente analizamos. Por su parte, el sujeto activo, es aquel cuyo patrimonio ha sido lesionado, y al referirnos a patrimonio este concepto abarca cualquier bien o derecho del sujeto activo.

No es óbice destacar que en efecto el sujeto pasivo de esta relación invariablemente será el Estado, sin embargo, puede subsistir una corresponsabilidad, ya que puede darse el caso de que exista dolo, culpa o negligencia graves de sus agentes, y que derivado de su actuación hayan causado daños a los bienes o derechos de los particulares. En estos casos, el Estado podrá repetir de sus agentes lo que hubiera pagado. Asimismo, en los casos en que exista concurrencia de diferentes niveles de gobierno respecto al sujeto activo, quizás como propone el Doctor Alvaro Castro, sería prudente aplicar el criterio de la titularidad del servicio público. Pero también podemos encontrar en el supuesto en que puedan llegar a existir un grupo de sujetos pasivos afectados, en este caso podríamos citar la teoría clásica de los intereses difusos, que son aquellos que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto integrantes de grupos, clases o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada uno de ellos, de una misma prerrogativa, es decir aparecen vinculados a un interés difuso, son al mismo tiempo titulares de un derecho individual del mismo carácter, y cuyo tratamiento lo estudiaremos más adelante.

E. Nexo causal

Existe una relación estrecha entre el análisis del nexo causal y de la imputación. En términos generales podemos decir que el estudio del nexo causal nos permite conocer el vínculo de relación de causa efecto, entre dos aspectos examinados anteriormente, es decir por un lado el daño resarcible y la actividad del Estado a quien deba imputarse. El estudio de este tema es un tanto complicado, porque en algunas ocasiones nos podríamos encontrar con una pluralidad de sujetos activos, es decir cuando estamos en presencia de la conocida como concurrencia causal, la cual puede presentarse entre la Administración y la víctima; entre la Administración y un tercero particular; entre la Administración, la víctima y un tercero particular y entre dos o más entidades de la propia Administración; o también entre dos entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio o cualquier otra variación posible, de acuerdo a nuestra organización administrativa vigente. Como se puede observar son pocos los casos, en los cuales existen causas puras o aisladas. El problema aquí consiste en resolver la determinación del poder causal y las consecuencias lesivas de cada hecho identificado a fin de poder imputar a cada agente participante en el evento dañoso su respectiva proporción lesiva en la lesión patrimonial reclamada.⁹²

Deben en todo caso, combinarse y equilibrarse dos ideas igualmente importantes. Por una parte, la seguridad e integridad patrimonial de los particulares, esto es, la necesidad de prever lo conducente para que los particulares lesionados puedan ser efectivamente indemnizados y no sufrir los efectos negativos de tener que “litigar” contra diversas entidades públicas en el caso de concurrencia causal, así como de una posible “insolvencia” respecto de alguna de las entidades coautoras, incluso habría que considerar que la indemnización no solo tuviera una función reparadora, sino también preventiva.

⁹² CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* P. 349

Para evitar confusión respecto al tema de la causalidad, citamos a continuación algunas teorías sobre la causalidad que nos serán de utilidad:

1. Teorías sobre la causalidad

Hay un criterio tradicional que asocia la responsabilidad con el criterio de culpa, bajo el axioma de que no hay responsabilidad sin culpa. Sin embargo, como lo mencionamos con antelación, no es el apropiado para tratar los aspectos de responsabilidad en Derecho Público. Por tal motivo, en este caso no debemos concretarnos en examinar, únicamente la conducta del demandado, sino que se tendrían que valorar las pruebas del demandante que tiendan a demostrar la relación causal entre el daño padecido y la actividad administrativa.⁹³

Es importante acotar por otro lado, que los acontecimientos dañosos en la práctica no suelen presentarse como consecuencia de una sola y única causa, sino que se generan como resultado de un conjunto dinámico de hechos causales autónomos o dependientes entre sí, que pueden concurrir, en igual o desigual medida, a la formación de un daño final en la esfera jurídica de la víctima.

2. Teoría de la equivalencia de las condiciones

Tiene su origen en el Derecho Penal, y sostiene que cualquier hecho o condición deben ser considerados como causa, ya que de una u otra forma todas contribuyen al resultado final.

3. Teoría de la causalidad adecuada

⁹³ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* 355

Esta teoría es ampliamente aplicada por los tribunales españoles, y consiste en distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones para producir el daño respectivo, de acuerdo a un criterio de experiencia común que nos conduce a determinar la causa eficiente del daño o causa próxima del mismo.

4. Causalidad jurídica

La identificación de la causa productora del daño se logra a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las diversas causales el resultado dañoso, es decir, aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y al propio tiempo determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener. Eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final.

Finalmente el Doctor Castro concluye señalando lo siguiente respecto a la causalidad:

“La lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa deberá acreditarse ante las instancia competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa imputable al Estado deberá probarse fehacientemente.*
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónoma o*

dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada ⁹⁴

F. Causas extrañas o causas de justificación

Con relación al tema que aquí estamos estudiando, podemos resumir en tres las causas extrañas: 1) Culpa de la víctima, 2) Hecho de un tercero y 3) La fuerza mayor. Al respecto el Doctor Castro destaca que no existe en nuestra jurisprudencia un criterio uniforme sobre las nociones de caso fortuito y fuerza mayor. Pero concluye, que el caso fortuito se caracteriza por dos elementos: la indeterminación y la interioridad; a la fuerza mayor, por el contrario, por la determinación irresistible y la exterioridad. Así, quedará claro que los acontecimientos que pueden tipificarse como riesgos creados son eventos que forman parte propia o interna de la empresa –que para el caso es la Administración Pública– en cuyo interior se presenta el daño al cual debe responderse. La fuerza mayor en cambio, no tiene elementos esenciales que permitan conectar el evento con el objeto dañoso, razón por la cual no pueden imputarse a la Administración los daños que se ocasionen por causas extrañas a la misma. Aun cuando se pudiera prever por la Administración la generación de daños a los particulares en el caso de la fuerza mayor, no podría evitarlos, dada su característica de irresistibilidad que la califica y define. ⁹⁵

G. Características de la reparación

La reparación como se mencionó en el capítulo uno de este trabajo, tiene por objeto fundamental dejar indemne al sujeto activo de la relación, y compensarlo económicamente con

⁹⁴ Ibidem. P. 363.

⁹⁵ Ibidem P. 322

el objeto de restaurar el patrimonio afectado, el cual debe recuperar su pleno valor anterior al suceso dañoso, mediante la reparación integral de los daños y perjuicios causados. Es decir la indemnización debe ser equivalente al daño sufrido, es preciso tomar en cuenta dos componentes básicos de toda indemnización integral como son: “el daño emergente” y el “lucro cesante”. El daño emergente es el daño o menoscabo patrimonial en estricto sentido y es objeto de reparación propiamente dicho, por su parte el lucro cesante es el conjunto de beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso y se identifica con la noción legal de “perjuicio”, que según el artículo 2109 del Código Civil, significa la privación de cualquier ganancia lícita. Obviamente el sujeto activo es quien tendrá la obligación de probar el monto al cual ascendería el perjuicio causado, para lo que en muchos de los casos sería preciso utilizar las técnicas financieras que permiten determinar el valor del dinero.

H. Daños en los bienes o derechos de los particulares

Como ya quedó señalado la palabra daño, significa deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien, también podemos agregar como características del daño es que este debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado. El concepto de daño está estrechamente vinculado con el de perjuicio, incluso en la mayoría de las legislaciones, en donde se encuentra contemplado el pago del daño, se incluye también el pago del perjuicio. En este caso el artículo 113 constitucional, nos habla de daños en los bienes o derechos de los particulares, entendiendo por bienes todo aquello que puede ser objeto de apropiación y por derechos, como lo define el Diccionario Jurídico Mexicano: *“.. Se refiere a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a una clase de individuos, en este sentido*

*derecho designa una permisión otorgada a alguien, con la garantía de la protección judicial..”.*⁹⁶.

El daño en la responsabilidad patrimonial del Estado, requiere que ese detrimento patrimonial sea antijurídico, y no por la conducta del agente como ya quedó claro, sino únicamente porque el sujeto pasivo, no tiene el deber jurídico de soportarlo. Lo que ahora importa destacar es que cualquiera que sea la causa de imputación, la Administración está obligada a responder siempre que de su actividad resulte una lesión en el sentido antes expuesto.

Finalmente, queremos señalar brevemente que se han distinguido diversos tipos de daño, es decir, por un lado tenemos al daño material que no ofrece grandes dificultades para ser evaluado, así como los daños personales los cuales se derivan de la muerte de una persona o derivados de lesiones corporales, mismos que son susceptibles de valoración económica para fines indemnizatorios; el ejemplo y a su vez fundamento lo encontramos en las disposiciones relativas a este tema en la Ley Federal del Trabajo. Por último el daño moral, cuya afectación reside en aquellos bienes o derechos de naturaleza extrapatrimonial, como quedó establecido en el capítulo uno de esta investigación y para mayor comprensión de esta clasificación de daños consideramos conveniente citar el siguiente criterio judicial:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL, MATERIAL E INDEMNIZACIÓN ECONÓMICA. TRATÁNDOSE DE LOS DELITOS DE HOMICIDIO O LESIONES. DIFERENCIAS Y CUANTIFICACIÓN DE CADA UNO DE ESOS CONCEPTOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). La reparación del daño proveniente de un delito de homicidio o lesiones, de acuerdo con el artículo 50 bis del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, tiene el carácter de pena pública e independientemente de la acción civil, se exigirá de oficio por el Ministerio Público, determinando su cuantía, con base en las pruebas

⁹⁶. *Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.* 930.

obtenidas en el proceso; dicha reparación comprende entre otros, el daño moral y/o material, así como el resarcimiento de los perjuicios ocasionados a las víctimas o a sus familiares; en concreto, se distinguen dos tipos de daños, el relativo a derechos de personalidad y el patrimonial, en los primeros se actualiza cuando existe una lesión sobre bienes de naturaleza extrapatrimonial o inmaterial, esto es, en bienes que no pueden ser tasables en dinero, como son el honor, sentimiento, o aquellos que tienen como fin afectar o dañar ese ánimo particular sobre determinada persona y que al verse lesionado también sufrirá una afectación; y en los últimos se comprenden los daños de carácter económico que se originan por la muerte o alteraciones en la salud del pasivo. La reparación del daño moral se encuentra prevista y sancionada en los artículos 1958 y 1995 del Código Civil de la misma entidad federativa, y en ellos se establece, entre otras cosas, que será independiente de la indemnización de orden económico y se decretará aun cuando éste no exista y no excederá del importe de mil días de salario mínimo general; por tanto, su aplicación en cuanto a la cantidad de condena, debe estar cuantificada atendiendo a las circunstancias de hecho, a la naturaleza del daño que sea preciso reparar y a las demás constancias que obren en el proceso, como puede ser el menoscabo a los derechos de personalidad, pues difícilmente se podrá resarcir un dolor, una deshonra o una vergüenza, y atendiendo a todo ello se debe determinar el pago de la reparación del daño moral. La reparación del daño material, tratándose de los delitos en cuestión, se establece de dos formas, una consistente en una indemnización económica previamente fijada por la ley y la otra en la reparación material de los daños ocasionados, la primera se traduce en el pago de una cantidad de dinero a las víctimas o bien a los dependientes económicos del occiso, que respecto a las lesiones, no excederá de mil doscientos días de salario, dependiendo de la gravedad de éstas, así como al grado de incapacidad que se ocasiona, y en lo referente al diverso de homicidio es el equivalente a mil doscientos días de salario; mientras que las segundas deben estar sujetas a la comprobación de los gastos efectuados por el lesionado o los ofendidos con motivo del delito, esto es, la restitución de las erogaciones que la víctima o los familiares de éstas hacen con motivo de la comisión de esos delitos.⁹⁷

V. Régimen patrimonial del Estado

⁹⁷ Novena Época. Sentencia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Enero de 2001. Tesis: VI. 1º P. 86 P. 1781

Durante muchos años, han existido objeciones de carácter político, histórico pero sobre todo económico, a la incorporación del instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, e incluso se ha señalado que las finanzas de nuestro país no lo resistirían, lo que pone en evidencia la irregularidad, la anormalidad e incluso la ilegalidad con que muchas veces actúan los poderes estatales. Por tal motivo, consideramos importante detenernos en el estudio de los elementos que integran el patrimonio del Estado.

El patrimonio del Estado se integra por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan encaminados a la realización de sus fines.⁹⁸ Como se aprecia, dicho patrimonio se integra por dos elementos, por un lado el elemento activo, el cual se encuentra integrado por el conjunto de bienes y derechos, y el pasivo integrado por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria, y en su conjunto forman esa universalidad. En la especie, desde este punto de vista, los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son: a)Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación, b)Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio de bienes, c)Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado y d)Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

Con relación al último punto para el jurista Andrés Serra Rojas, el patrimonio nacional o patrimonio del Estado, se descompone en diversos patrimonios específicos, a los cuales alude la misma Constitución, como el patrimonio de la Federación, el patrimonio de las entidades federativas, el de los municipios, el de las paraestatales, sin embargo aclara, que

⁹⁸ DE IBARROLA, Antonio. *Cosas y Sucesiones*. 3ª edición. 1972. Cap. I. El Patrimonio. Editorial Porrúa. Citado por SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo 2º Curso*. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 19ª edición. Editorial Porrúa. México. 1999. P. 181

independientemente de que los organismos descentralizados cuenten con una personalidad y un patrimonio especial, constituyan personas distintas del Estado, con un patrimonio también distinto del patrimonio del Estado, sino lo que realmente sucede es que el Estado, se sirve de la personificación jurídica, realiza la afectación de una parte de sus bienes, que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del servicio personalizado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado y finalmente los organismos obran en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado.⁹⁹

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 1º establece que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público, y bienes de dominio privado de la Federación.¹⁰⁰

VI. Consideración final

Según lo estudiado con anterioridad, el Estado responde, por todo daño en los bienes o derechos que los particulares sufran siempre que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular, entendida esta expresión como comprensiva de todo el hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública, esto es, de la gestión administrativa en general, incluso las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho, aún cuando la acción originaria sea ejercida legalmente o ilegalmente o aparezca encuadrada al margen de todo funcionamiento irregular. Quedan incluidos de este modo, la fórmula legal no sólo los daños ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes, sino también los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, como indica claramente la referencia explícita que el legislador hace a los casos de funcionamiento

⁹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo 2º Curso*. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 19ª edición. Editorial Porrúa. México. 1999. P. 182.

¹⁰⁰ Artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales.

irregular, lo cual supone la inclusión, dentro del ámbito de la cobertura patrimonial, de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad meramente incidental, no directamente dirigida a producirlos y en definitiva, los resultantes del riesgo creado por la existencia de la misma de ciertos servicios, puesto que sólo se excluyen expresamente los casos de fuerza mayor, es decir, los acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza. Basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto originador del daño, pero que no se debe dejar de lado.

Al construir la institución de la responsabilidad de la Administración al margen de toda idea de ilicitud o culpa, el fundamento de aquélla se desplaza desde la perspectiva tradicional de la acción del sujeto responsable a la del patrimonio de la persona lesionada. La responsabilidad pasa a reposar de este modo sobre un principio abstracto de la garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación, que se pone en funcionamiento sólo si, y en la medida en que, se ha producido una lesión patrimonial. El concepto de lesión patrimonial se convierte de este modo en el basamento mismo del sistema.

Como señalamos, la principal objeción de la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado, es de índole económica. En este sentido, debemos destacar que existen países latinoamericanos, con poca estabilidad económica que han aplicado con éxito dicho instituto e incluso algunos de ellos han acudido a la institución del seguro, el cual les auxilia a soportar los posibles daños derivados de su actividad. Cabe aclarar que la responsabilidad patrimonial del Estado, no intenta hacer del Estado una nueva víctima, sino que aspira a dar

cumplimiento al Estado de Derecho, lo cual redundará plenamente en beneficio de los gobernados.

CAPITULO TRES

DESARROLLO HISTÓRICO Y ESTUDIO COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El análisis del desarrollo histórico de la institución jurídica en estudio, nos permitirá observar como la responsabilidad patrimonial estatal ha evolucionado en forma paulatina y heterogénea no sólo en México, sino también en otros sistemas jurídicos. Por tal motivo, decidimos incluir en este capítulo, el estudio comparativo, no solo de aquellos países que sí contemplan la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, sino también aquellos sistemas jurídicos, que contemplan a esta institución en forma parcial o prácticamente nula.

Incluimos por razones de síntesis, los fundamentos constitucionales de diversos sistemas jurídicos latinoamericanos que incorporan la responsabilidad patrimonial del Estado, poniendo especial atención en los mismos, toda vez que sirven de ejemplos; para desvanecer las recurrentes objeciones a su incorporación en nuestro País, como son; el temor a un

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

quebranto en las arcas públicas o peor aún, la inactividad estatal; pues como observaremos, contrariamente a lo que podría pensarse; en esos países latinoamericanos, se ha mejorado la función pública, lo que ha contribuido al establecimiento de un Estado de Derecho. Terminaremos el estudio de este capítulo, con el análisis de la institución en nuestro País.

I. Antecedentes generales

En el Derecho Romano, no encontramos ningún antecedente que refiera a alguna clase de responsabilidad por parte del Estado. Lo mismo sucede, en la época medieval; e incluso, es precisamente en esta época, cuando los ingleses acuñaron la celebre frase, que identificaría el largo período de irresponsabilidad del Estado, “*the king can do no wrong*”. Aunado al principio de la *non suability*; principios que en su conjunto significaban la inmunidad de la Corona. Posteriormente, la Corona Inglesa para evitar la responsabilidad directa del Estado, creó el sistema “*Del acusado nombrado*” mismo que años después se derogó. No obstante lo anterior y después de una fuerte pugna por responsabilizar a la Corona, en 1947, se consideró que la Corona tendría el mismo tratamiento que un particular con capacidad suficiente, tanto por los daños de sus agentes, como por el incumplimiento de las obligaciones propias de un patrón.¹⁰¹

Los primeros planteamientos sobre responsabilidad estatal, los vamos a encontrar hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Otro antecedente importante se da con lo que se conoce como la “Teoría del Fisco”, la cual consistía en la posibilidad de poder demandar a la autoridad en la persona del *fiscus*, ante sus propios tribunales, ya que en este caso el Estado a través del fisco se convertía en una persona de derecho civil.

¹⁰¹ MAIRAL A. Héctor. *Control Judicial de la Administración Pública*. Volumen I. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1984. P. 23

A. Evolución doctrinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Como ya lo mencionamos no se consideraba al Estado, responsable de los daños o perjuicios que pudiera ocasionar derivados de su actividad, ya que Estado y gobernante eran un solo ente, protegidos por la religión y la divinidad, lo que los convertía en entidades totalmente inmunes. El fundamento de la irresponsabilidad estatal giraba principalmente en torno al concepto de soberanía. Cuando se empezó a contemplar cierta responsabilidad al Estado, esta se dio con base a las siguientes teorías, las cuales evidencian que para llegar a justificar la existencia de la responsabilidad directa del Estado, se tuvieron que contemplar varios conceptos de imputación que se dieron en forma gradual:

1. Teoría de la culpa

Esta teoría es el antecedente primario de la responsabilidad estatal, pues hay que recordar que el criterio de culpa se basa en los daños causados por sujetos ciertos y determinados; que no son las propias del Estado. Dicho criterio dejaba de lado, las actuaciones lícitas o normales de la administración; así como tampoco se incluían los daños impersonales o anónimos, por tal motivo, el Derecho Administrativo buscó nuevas opciones, que incluyeran e hicieran frente a las diversas consecuencias lesivas que se presentan cotidianamente y que pueden ser estas lícitas o ilícitas de la administración causadas a los particulares.¹⁰²

2. Criterio de la falta de servicio

Este criterio revolucionó por completo la tradicional teoría de la culpa, para dar paso a un nuevo criterio basado en la distinción entre lo que se denominó “falta de servicio” y “falta

¹⁰² CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* P. 262

personal”, a fin de poder atribuirle responsabilidad al Estado por el funcionamiento normal o anormal de la función administrativa que le es propia.¹⁰³

Lo trascendente de la noción de “falta de servicio” es que se independiza de la noción de culpa del agente activo. Ya que la noción de “falta” tiene un significado más amplio que la noción de “culpa”. La primera no tiene ya una connotación subjetiva que deba referirse necesariamente a un individuo en particular, aunado a que su significado se asocia a la mala o deficiente organización o funcionamiento defectuoso del servicio que la Administración tiene la obligación de atender. Otra de las características de la noción de falta es su anonimato, con lo que se supera una más de las dificultades que presenta la teoría de la culpa en el derecho administrativo. En efecto, la falta personal se presentaba cuando el agente público actúa al margen del servicio público, es decir; que se caracteriza por su ausencia de vínculo con el servicio y por lo tanto, el funcionario debe responder de sus actos ante los tribunales competentes. Esto generó que posteriormente se observara que el daño podría ser causado a la vez por una falta de servicio y por una falta personal. Este análisis contribuyó a darse cuenta que ambas no son excluyentes y estableció la posibilidad de que la Administración Pública pueda repetir contra sus agentes cuando la primera haya resarcido los daños infringidos a particulares, mediante falta personal de los segundos. De lo anterior podemos concluir que la teoría de la falta de servicio, es un intento por reducir el carácter subjetivista que sí tiene el concepto de culpa.

3. Criterio de la lesión antijurídica

En 1893, surgió una nueva teoría con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, que trata de superar a las dos anteriores. Esta teoría fue encabezada fundamentalmente por un jurista italiano, llamado Orlando y se basa fundamentalmente en el concepto de lesión al patrimonio del dañado, poniendo el acento sobre este término de la relación y no, como en

¹⁰³ CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.* P. 265

la construcción tradicional, sobre la conducta dañosa del agente. Quizá el problema al que se enfrenta este criterio, reside en el hecho de que existen lesiones que la Administración irroga en forma de daños y perjuicios a los particulares, y que pueden tener como causa original un hecho o un acto jurídico, un hecho o acto material; que puede ser de carácter lícito o ilícito es decir, ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, como ha sido denominado en la doctrina especializada sobre el tema.

Gracias a la aportación de García de Enterría, se da prioridad al perjuicio antijurídico antes que a la conducta antijurídica. El perjuicio antijurídico, se refiere a que el titular de un patrimonio determinado, no tiene el deber jurídico de soportar el daño, aun cuando el agente de la Administración Pública lo haya ocasionado con toda licitud. La idea consiste –según su autor- en fundar la responsabilidad civil directamente sobre la teoría del patrimonio y no sobre la doctrina de la conducta subjetiva.¹⁰⁴

A manera de conclusión, las siguientes ideas vertidas por el jurista Altamira Gigena, sintetizan acertadamente la evolución del concepto de responsabilidad del Estado, cuyas características, se dan en forma gradual y semejante en la mayoría de los sistemas jurídicos, incluyendo el nuestro. Altamira Gigena, señala que la Responsabilidad del Estado ha transitado por las siguientes etapas: 1. *Irresponsabilidad del Estado*, 2. *Responsabilidad del funcionario*, 3. *Responsabilidad parcial del Estado*, y 4. *Responsabilidad Directa del Estado*.¹⁰⁵

Como ya lo señalamos, la evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado no es homogénea, y se desarrolla en forma diferente en cada país; por tal motivo a continuación pasamos al estudio de los sistemas jurídicos más ejemplificativos de la responsabilidad estatal,

¹⁰⁴ Citado por CASTRO ESTRADA, ALVARO. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. P. 276

¹⁰⁵ *Ibidem*. P. 51

y también los que se han negado a incorporarlo. Cabe destacar, que en el apartado relativo a sus fundamentos jurídicos, únicamente se transcriben los fundamentos constitucionales relativos, sin olvidar que existen los ordenamientos especiales al respecto.

II. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el derecho comparado.

A. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en España

1.- Fundamento constitucional

Artículo 103.- ... 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho...

Artículo 106.- 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. 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.

Artículo 117.- 1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

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.¹⁰⁶

No queremos dejar de mencionar brevemente, que la introducción del artículo 121 significó que por primera vez, se contemplara la responsabilidad del Estado-Juez. Dicho precepto comprende no sólo la actuación de quienes integran el poder judicial, sino de los

¹⁰⁶ ÁLVAREZ VELEZ, María Isabel y Ma. Fuencisla Alcón Yustas. *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*. Editorial Dykinson. Madrid. 1996. PP. 230-234

funcionarios y agentes que le sirven de soporte, como son los secretarios y el personal colaborador. En este sentido, el alcance de este artículo constitucional, constituye un aporte importante al orden jurídico no solo nacional sino también internacional, pues por un lado se incluye el error judicial, y por el otro el funcionamiento anormal de la administración de justicia.

2.- Características generales

El estudio sistemático de la responsabilidad del Estado, se da fundamentalmente en España, incluso la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa comienza formalmente en este país con las leyes de 1845.

La incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en este sistema jurídico, la encontramos desde el siglo XIX, aunque en realidad se trataba de una responsabilidad indirecta del Estado. Posteriormente, surge el artículo 106 de la Constitución de 1931, que estableció el derecho de todo español a ser indemnizado de los perjuicios que irroguen por error judicial o delito de los funcionarios judiciales aunque en este caso, el Estado solo sería subsidiariamente responsable de esas indemnizaciones. Como antecedente, también debemos mencionar la Ley del Enjuiciamiento Criminal, cuya aportación consistió en hacer eficaz la indemnización, ya que estableció que el Estado, debía satisfacer directamente dicha indemnización, sin perjuicio de su derecho de repetir contra el funcionario, es importante anotar con relación a esta satisfacción directa por parte del Estado, que era contraria a la Constitución de 1931, la cual no establecía todavía, una responsabilidad directa sino subsidiaria, sin embargo, no se planteó la posible inconstitucionalidad de la reforma, seguramente porque se consideraba que el precepto constitucional se daba un mínimo de cobertura, pero no impedía un máximo, como sucedió no sólo en la Ley del Enjuiciamiento Criminal, sino también en la Ley Municipal de 1935 la cual, declaraba la responsabilidad

directa estatal. En este sentido, como se aprecia la responsabilidad directa del Estado en España, se incorporó en primer lugar en normas secundarias y posteriormente fue acogida en la Constitución.

No debemos dejar de mencionar que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley del Régimen Jurídico de la Administración de 1957, la Constitución Española de 1978 y la expedición de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992, así como la Ley del Procedimiento Administrativo Común; contribuyeron en gran medida, en el desarrollo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en España.

Finalmente, con la Constitución de 1978, culminan los esfuerzos por elevar a rango constitucional la responsabilidad directa y objetiva del Estado pues no depende más, de la existencia de culpa en el agente o de la falta impersonal del servicio.¹⁰⁷

En la actualidad, la regulación general de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se encuentra también, en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ha sido objeto de modificaciones tras la entrada en vigor de la Ley 4/199 de 13 de enero, pudiendo destacarse como notas características más significativas de estas reformas, las siguientes: se amplía la regulación de la responsabilidad concurrente de diferentes Administraciones públicas, distinguiendo el régimen de las actuaciones conjuntas de otros supuestos de concurrencia; se concretan los supuestos de fuerza mayor que no dan lugar a responsabilidad y, en beneficio del afectado, se prevé la actualización de la cuantía de la indemnización; se opta por la unificación del régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración sin discriminar su actuación en régimen de

¹⁰⁷ MAIRAL A. Héctor. P. 83

derecho público o privado en concordancia con la unidad de fuero, se establece que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas se exigirá de oficio, desaparece toda mención a la responsabilidad civil por los daños producidos en el desempeño del servicio, clarificando el régimen instaurado por la Ley 30/1992 de exigencia directa de responsabilidad a la Administración.

Por otro lado, el sistema judicial español ha desarrollado exitosamente la responsabilidad directa del Estado por error judicial y funcionamiento anormal de la Administración de justicia, misma que no se debe confundir con la responsabilidad personal de los Jueces. El artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que la reclamación de indemnización por causa de error deberá ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca. Esta previa decisión podrá resultar directamente de una sentencia dictada en virtud de recurso de revisión o en cualquier otro caso, en el cual siempre se aplicarán las reglas siguientes: 1) La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses, 2) La pretensión de declaración del error se deducirá ante la Sala del Tribunal Supremo, 3) El procedimiento para substanciar la pretensión será el propio del recurso de revisión en materia civil, siendo partes, en todo caso, el Ministerio Fiscal y la Administración del Estado, 4) El Tribunal dictará sentencia definitiva, sin ulterior recurso, en el plazo de quince días, con informe previo del órgano jurisdiccional a quien se atribuye el error, 5) Si el error no fuera apreciado, se impondrán las costas al peticionario. La reclamación para el logro de la indemnización, tanto en el supuesto de error judicial declarado como en el daño por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirse por el interesado directamente ante el Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo. El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse. Una vez comprobada la existencia de los presupuestos que determinan el nacimiento de la

responsabilidad por funcionamiento de la Administración de Justicia, es necesario proceder a la determinación de la indemnización, la cual dependerá de las circunstancias especiales del caso sin embargo, solamente como ejemplo podemos citar que la misma Ley Orgánica del Poder Judicial, contempla expresamente que la cuantía de la indemnización, tratándose de error en prisión preventiva, se fijará en función del tiempo de privación de libertad y de las consecuencias personales y familiares que se hayan producido.¹⁰⁸

A manera de conclusión, podemos decir, que el principio de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en España, se traduce, en el mecanismo para restablecer el equilibrio entre *prerrogativa y garantía*, como lo señala el estudioso del tema Don Garrido Falla,¹⁰⁹ es la mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho en las estructuras del poder político y administrativo. Este principio que enuncia el citado artículo 9.3 de forma general es concretado en otros preceptos constitucionales que ya citamos, como el 106.2 determina que: “*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*”; dichos preceptos son consecuencia necesaria del principio de igualdad. Por lo tanto, la Administración responde de toda lesión que sufran los particulares, es decir, de todo perjuicio antijurídico que éstos no tengan la obligación de soportar, que implique un daño efectivo económicamente evaluable, individualizado, imputable a la Administración por el funcionamiento norma o anormal de los servicios públicos, independientemente por tanto de la culpa, y siempre que exista una relación de causalidad entre el referido funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido. La responsabilidad patrimonial de la Administración es, por tanto, directa y objetiva, lo que implica que cabe también la indemnización cuando el daño sea consecuencia del

¹⁰⁸ *Terceras Jornadas de Derecho Judicial Tomo II*. Centro de Publicaciones. Ministerio de Justicia. Madrid. 1987.

¹⁰⁹ Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María, Enrique Arnoldo Alcubilla et. *Temas de Derecho Constitucional*. Editorial Aranzapi. España. 2000. P. 648

funcionamiento normal de los servicios públicos, entendiendo por tal la actividad administrativa en su conjunto.

La responsabilidad estatal en España, en principio, había admitido la responsabilidad del Estado con base en los principios del derecho civil, sin embargo, con base diversos criterios judiciales así como estudios doctrinales, se optó por buscar una solución en el campo del derecho público con el reconocimiento legislativo de la responsabilidad estatal, lo cual, después de algunos avances parciales, culminó con la admisión plena de la responsabilidad directa y objetiva del Estado, y ahora constituye uno de los sistemas más avanzados en la materia.

B. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Francia

1. Características generales

Los movimientos suscitados en la nación francesa, propiciaron importantes cambios, que contribuyeron a lo que hoy conocemos como Estado de Derecho; así como a la división de poderes, que hasta el día de hoy encontramos plasmada en diversas constituciones.

Para hablar de la responsabilidad del Estado en Francia, necesariamente tenemos que hablar del Consejo de Estado francés, el cual fue creado por Napoleón en 1799, quien le atribuyó en principio solo funciones consultivas, sin ninguna función estrictamente jurisdiccional; en realidad no se trataba de un verdadero tribunal, sino que solo se limitaba a realizar recomendaciones al Poder Ejecutivo; este sistema se denominaba de “justicia retenida”. Cabe mencionar que el Consejo de Estado no estaba obligado a seguir un procedimiento determinado, amén de que en 1806, se creó una sección dentro del Consejo de

Estado para atender exclusivamente los asuntos contenciosos y se estableció el procedimiento respectivo. Sin embargo, llegó un momento en que el poder ejecutivo atendía totalmente a las recomendaciones del Consejo de Estado, por lo que sus funciones se fueron ampliando hasta convertirse de un sistema de justicia retenida a un sistema de justicia delegada. Ya para el año de 1953, se crearon jueces comunes de primera instancia en materia contencioso-administrativa y el Consejo de Estado adquirió el carácter de tribunal de apelación.¹¹⁰

Por otro lado, en 1873 surge el *arret Blanco*, del Tribunal de Conflictos, que negó competencia a los tribunales judiciales para conocer de las demandas entabladas contra la Administración por razón de los servicios públicos, etapa que se refirmó con el *arret Terrier*, en el cual se reconoció la competencia de los tribunales administrativos en todo lo que concierne a la organización y funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, sea que la administración actúe por vías de contratos, sea que ella proceda como autoridad, quedando exceptuados solamente aquellos supuestos en que la administración había seguido procedimientos de derecho privado en la gestión del servicio público, lo que ocurría cuando recurría a la celebración de un contrato de derecho privado.

Otra de las aportaciones del *arret Blanco*, es que estableció por primera vez el principio de que la responsabilidad Aquiliana de la Administración y que su regulación tenía que ser diferente de las del derecho civil. Esta decisión, fue confirmada posteriormente con el *arret Lemonnier*, aunque con algunos matices, pues se exigió que para su procedencia se presentara una falta mayor que la que sería suficiente en el derecho civil, para generar responsabilidad. Sin embargo, basándose en el principio de igualdad ante las cargas públicas, se llegó a admitir la responsabilidad sin culpa, cuando el perjuicio que ocasionara la

¹¹⁰ MAIRAL A. Héctor. *Op. Cit.* PP. 57-58

Administración con su conducta no solo ilícita sino también lícita, fuera de naturaleza grave y especial, es decir, no alcanzara sino a algunos individuos dentro de toda la comunidad.¹¹¹

No es óbice destacar, que a partir de dichas decisiones la noción de servicio público devino en una primordial importancia en el derecho administrativo. Sin embargo, esta noción mereció a su vez críticas por dos razones, la primera fue la dificultad de definirla con términos precisos, la segunda, consistió en la aparición de actividades estatales que revestían carácter empresarial, con la consiguiente elaboración de un nuevo concepto: “los servicios públicos industriales o comerciales”. En consecuencia, por criterios jurisprudenciales, corresponde a la jurisdicción administrativa toda controversia en la cual una persona de derecho público es parte y se ha suscitado con motivo de una actividad que constituye un servicio público.

Retomando el tema, llego un momento en ese sistema jurídico, en que la responsabilidad patrimonial del Estado, se traducía en la autorización administrativa para que un particular pudiese estar en condiciones de demandar civilmente a un funcionario por los daños que su actividad le causara. Posteriormente, y debido a la práctica cotidiana, se aceptó el concepto de falta de servicio olvidando el elemento personal; en estos casos se entablaría la demanda contra el Estado, pero ahora ya no ante la jurisdicción civil, sino ante la jurisdicción administrativa. Con ello, se puso en evidencia, la necesidad de despersonalizar a la actividad administrativa y con ello a los servicios públicos.

De lo anterior se desprende que, precisamente una de las más importantes aportaciones del sistema jurídico francés, es que transforma la idea de falta no como culpa, sino que se refiere a una falta de servicio. Sin embargo, los franceses sí consideraron la posibilidad de que en algunas ocasiones se pueden acumular, por un lado la falta de servicio y por el otro, el

¹¹¹ Ibidem. PP. 64-69

criterio de culpa, lo que dio origen a la “*Teoría de la Acumulación de faltas*”, a través de la *sentencia Anguet* de 1911.¹¹²

Pero el avance se consolida en 1918 con otra sentencia por mérito de la cual se consagró la denominada *acumulación de responsabilidades*, a fin de superar el problema de insolvencia que podía presentarse por parte del agente público que debiera responder personalmente en razón de haber incurrido en falta grave por su actuar. Ante esta situación, como ya se señaló, surgió la *Sentencia Lemonnier* de 1918, que resolvió la acumulación de responsabilidades con la Administración, en razón de que reconoció que la falta personal de carácter grave de alguno de sus agentes, estaba necesariamente relacionada con el servicio que había proporcionado los medios para llevarlo a cabo.

Al igual que el sistema español, han sido las ejecutorias y diversas sentencias las que han propiciado la evolución del instituto en estudio, pues se han empeñado en proteger a los ciudadanos de cualquier acto o hecho lesivo derivado de la actuación del Estado. En conclusión, la máxima aportación francesa, es que se aleja totalmente de la idea de culpa, y objetiviza por completo la responsabilidad del Estado.

C. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Unión Europea

¹¹² Por lo ilustrativo de esta sentencia jurisprudencial, a continuación se presenta una síntesis del caso. El señor Anguet se encontraba en una oficina de correos, cuando las puertas de ésta se cerraron antes de la hora reglamentaria. El usuario no tuvo más remedio que salir por otra puerta, reservada al personal y que le había sido indicada, además, por un empleado. Pero, al verle los agentes de correos en esta parte de la oficina, a la que el público no tenía acceso, la expulsaron tan brutalmente que se fracturó una puerta. El Estado, al que demandó reparación le denegó todo derecho e indemnización fundándose en que el acto de brutalidad de los agentes del servicio constituía una falta personal por la que debía exigir reparación a título personal ante los tribunales judiciales. El Consejo de Estado no negó la existencia de esta falta personal, pero, basándose en el hecho de que el servicio había funcionado mal, debido a que la Oficina se había cerrado antes de la hora reglamentaria, sostuvo que el daño era igualmente imputable a una falta de servicio. En consecuencia, condenó al Estado a reparar el daño sufrido por M. Anguet, afirmando así implícitamente que la víctima de un daño, imputable a la vez a una falta personal y a una falta de servicio, puede dirigirse alternativamente, siempre que no se acumulen las indemnizaciones, a los funcionarios personalmente ante el tribunal judicial o a la Administración ante el juez administrativo, con el fin de obtener la reparación del perjuicio sufrido.

En vista de que los tratados que dieron vida a la Unión Europea, recogieron los principios en materia de responsabilidad extracontractual de sus Estados miembros, y que el interesante desenvolvimiento que ha tenido la Unión Europea como figura jurídica, ha contribuido a transformar los diversos conceptos doctrinales y jurídicos, consideramos de interés estudiar la regulación y desarrollo que ha experimentado la responsabilidad patrimonial del Estado en esa comunidad.

1. Fundamento jurídico

a. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 235: El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 288.

Artículo 288.- La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. El segundo párrafo se aplicará en las mismas condiciones a los daños causados por el Banco Central Europeo o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que les sea aplicable.¹¹³

b. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero

Art. 34.- En caso de nulidad, el Tribunal remitirá el asunto a la Comisión. Esta estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad. En caso de perjuicio directo y especial sufrido por una empresa o grupo de empresas a consecuencia de una decisión o recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, la Comisión, en uso de los poderes que se le reconocen en el presente

¹¹³ DIEZ HOCHLEINTNER, Javier. y Carmen Martínez Capdevila. *Derecho de la Unión Europea. Textos y Comentarios*. Editorial. Mac Graw Hill. Madrid. 2001. P. 337

Tratado, estará obligada a adoptar las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión o de la recomendación anulada y a conceder, en tanto fuere necesario, una justa indemnización. Si la Comisión se abstuviere de adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para la ejecución de una decisión de nulidad, cabrá interponer un recurso de indemnización ante el Tribunal.

Artículo 40.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34, el Tribunal será competente para conceder, a instancia de la parte perjudicada, una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad, en caso de perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la comunidad.

El Tribunal será igualmente competente para conceder una reparación a cargo de la Comunidad en caso de un perjuicio debido a una falta personal de un agente que actúe en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que le sea aplicable.

c. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

Art. 188.- La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. La responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que les se aplicable.¹¹⁴

d. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

Art. 43.- Las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó. La prescripción se interrumpirá bien mediante demanda presentada ante el Tribunal, bien mediante reclamación previa, que el damnificado, podrá presentar a la institución competente de la Comunidad. En este último caso, la demanda deberá presentarse en el plazo de dos meses previsto en el artículo 230; cuando proceda, serán aplicables las disposiciones del párrafo segundo del artículo 232.

e. Tratado de Niza

Art. 46.- Las acciones contra las Comunidades en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó. La prescripción se interrumpirá bien mediante demanda presentada ante el Tribunal de Justicia, bien mediante reclamación previa, que el damnificado podrá presentar a

¹¹⁴ Ibidem.P. 339

*la institución competente de las Comunidades. En este último caso, la demanda deberá presentarse en el plazo de dos meses previsto en el artículo 230 del Tratado CE y en el artículo 146 del Tratado CEEA, cuando proceda serán aplicables las disposiciones del párrafo segundo del artículo 232 del Tratado CE y del párrafo segundo del artículo 148 del Tratado CEEA, respectivamente*¹¹⁵

2. Características generales

La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos, fue recogida por el derecho comunitario debido a que las legislaciones de todos sus Estados miembros así lo contemplaban. De ahí, que la responsabilidad patrimonial del Estado, encuentra su sustento en las diversas disposiciones de los tratados que regulan la vida comunitaria; mismos que fueron citados en el párrafo precedente. En este sentido, es al Tribunal de Justicia a quien le compete la función de asegurar el respeto de la legalidad, pero también le compete a los jueces y tribunales nacionales de sus Estados miembros; y son precisamente esos criterios judiciales, los que han marcado los lineamientos generales de la responsabilidad extracontractual del Estado ya que los preceptos que anteriormente citamos, solo constituyen el mínimo de protección que ofrece el Estado Europeo.

Para hacer efectivo el pago de daños y perjuicios en la Comunidad Europea, se ha puesto a disposición del gobernado un recurso independiente, que es resuelto por el Juez con base en los tratados y en el orden jurídico de los Estados miembros. Cabe destacar, que la característica de este recurso es su autonomía, con el objeto de diferenciarlo de los recursos de *anulación o inacción*; los cuales también se encuentran dirigidos en contra de las instituciones de la comunidad, en el entendido de que *la acción indemnizatoria*, tiende no a suprimir una medida determinada, sino únicamente a la reparación de un perjuicio provocado por una acción o una falta de acción que constituya una falta de servicio. Por tal motivo al resolver

¹¹⁵ ORTEGA, Marta. *El Acceso de los Particulares a la Justicia Comunitaria*. Editorial Ariel. Barcelona. 1999. P. 161

dicho recurso, el Juez no puede basarse en principios no recogidos en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, ni tampoco en uno solo, pues como señala el abogado general Roemer, es conveniente proceder de una forma crítica y tener en cuenta los objetivos específicos del Tratado, así como las particularidades de las estructuras comunitarias¹¹⁶

El Tribunal de Justicia, a través de la jurisprudencia emitida sobre el tema, señala que para que sea procedente la existencia de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea debiendo pagar los respectivos daños y perjuicios, se deberán dar las siguientes condiciones:

La existencia de un perjuicio, el cual debe ser real y cierto no hipotético, sin embargo, ello no excluye la posibilidad de contemplar los daños futuros, pero inminentes y suficientemente previsibles. Para el cálculo del daño se considera tanto el daño emergente como el lucro cesante.

Debe existir un nexo de causalidad, es decir el perjuicio experimentado por el demandante, ha de ser consecuencia directa de la actuación comunitaria. Un comportamiento negligente o imprudente por parte de la víctima reduce o incluso excluye la indemnización. El caso fortuito, por el contrario, no rompe el nexo causal. Es importante destacar, que cuando el perjuicio tenga su causa en la actuación del Estado miembro, será éste (y no la CE) el responsable, y serán por tanto, los órganos jurisdiccionales nacionales quienes deban conocer del asunto de conformidad con su derecho interno. La jurisprudencia, ha establecido también que en caso de estar en presencia de un concurso de responsabilidades, es decir, cuando los daños obedecen a una actuación incorrecta conjunta de la Comunidad Europea y de las

¹¹⁶ SILVA DE LA PUERTA, Rosario. *El Procedimiento Ante los Tribunales de Justicia de las Comunidades Europeas*. 2ª edición. Editorial La Ley. Madrid. 1993. P. 277

autoridades nacionales, la responsabilidad de la Comunidad Europea es subsidiaria con respecto a la del Estado miembro.¹¹⁷

Con relación a la imputabilidad, siempre será imputable a una institución comunitaria; sin embargo, se han planteado algunas dudas, con relación a órganos que dentro de la comunidad europea únicamente tienen funciones consultivas, por tal motivo, para resolver esas controversias, se ha tomado como base el carácter de servicio público, derivado de ello podrán considerarse como indemnizables por la alta autoridad y por último, los Estados miembros, cuando en el ejercicio de sus obligaciones comunitarias, lesionen los derechos de un particular. En este caso, la Comunidad no puede ser responsable de los actos u omisiones imputables a los Estados miembros. La relación de causa efecto debe probarse por el demandante, quien no puede limitarse a alegar la existencia de un perjuicio sino que debe acreditar la relación de causalidad existente entre el perjuicio alegado y los actos ilícitos determinados imputados a la Comunidad.

La indemnización a la que tiene derecho el demandante debe cubrir tanto el daño emergente como el lucro cesante. Cuando sea imposible determinar la cuantía exacta del perjuicio, se aplicarán criterios de equidad conforme a la práctica generalizada en los Estados miembros.

Por lo que respecta a la legitimación, es preciso mencionar que cualquier persona física o jurídica e incluso los Estados miembros están legitimados activamente según los Tratados, para ejercitar una acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual contra la Comunidad.

¹¹⁷ *Ibidem.* P. 290

Es necesario mencionar que la responsabilidad patrimonial del Estado en la Unión Europea, no alcanza todavía una clara objetivación, a diferencia de algunos de sus Estados miembros, pues aunado a los supuestos hipotéticos que señalamos en los fundamentos legales, así como los criterios judiciales, se desprende que para la procedencia del pago de daños y perjuicios por parte de la Comunidad; resulta necesaria la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de derecho que proteja a los particulares. Se trata, por tanto de una concepción restrictiva, que responde seguramente a la preocupación de lograr que los recursos de indemnización por los perjuicios causados por actos reglamentarios; queden limitados a situaciones determinadas de carácter excepcional.

Resulta indispensable señalar que algunos criterios judiciales han llegado también a sostener que para la procedencia del pago de daños y perjuicios, será necesario estar en presencia de una violación suficientemente caracterizada cuando se trate de una falta grave, y por otro que se infrinja una norma jurídica superior que proteja a los particulares. Sin embargo, esta última expresión no es en sí misma muy precisa. Se ha intentado ver, en ella una referencia a los principios generales, en la medida en que éstos expresan normalmente una norma superior cuya misión es proteger los intereses subjetivos de los administrados. El tribunal define a una violación suficientemente caracterizada de la siguiente forma: “.. una violación suficientemente caracterizada implica, en un contexto normativo como el del caso de autos, caracterizado por el ejercicio de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la ejecución de la política agrícola común, que tan sólo puede generarse la responsabilidad de la Comunidad si la Institución de que se trate rebasa de un modo manifiesto y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades.”¹¹⁸ Lo anterior significa que, tratándose de la supuesta responsabilidad derivada de un acto normativo, la institución nunca es responsable si actuó dentro del margen de discrecionalidad que el ordenamiento jurídico comunitario le confiere, limitándose el Tribunal de Justicia según, los

¹¹⁸ ORTEGA, Marta. *Op. Cit.* P. 167

casos a examinar si la institución comunitaria actuó más allá de su poder de apreciación, o bien, guiada por consideraciones erróneas.

Por otro lado, de la lectura de los tratados que citamos al inicio de este apartado, se puede apreciar, que contemplan por un lado la responsabilidad derivada de la actividad del Estado, y la propia de sus funcionarios. Con relación a la responsabilidad por actos de los agentes, es uniforme en los Tratados, inicialmente en el Tratado de París, se diferenciaba de los de Roma porque en el caso de una falta personal cometida por un agente en el ejercicio de sus funciones, aunque el juez comunitario era competente para conocer de la actuación indemnizatoria, sin embargo, no era la Comunidad la responsable, sino el agente, y solamente en el caso en que la parte perjudicada no pudiera obtener la indemnización que se le debía, el Tribunal podía exigir una indemnización equitativa de la Comunidad. El artículo 26 sigue manteniendo el concepto de falta personal, pero se hace directamente responsable a la Comunidad de la reparación de los daños causados por los agentes en el ejercicio de sus funciones, pero para su procedencia es necesario saber si el acto indemnizable fue o no cometido por el agente en el ejercicio de sus funciones, de lo cual dependerá que sea o no indemnizable por la Comunidad.

En conclusión, el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de que la Comunidad es responsable del daño causado a un particular está sujeto a la demostración por este último de que concurren determinadas condiciones.

No obstante lo anterior, es indispensable mencionar que no existe uniformidad en los criterios judiciales, toda vez que por un lado existen criterios que ni han excluido, ni han querido admitir la posibilidad de una responsabilidad objetiva sin falta, que puede definirse como una responsabilidad por daños resultante de actos o de comportamientos legales y no atacables. La ley, no refiere la posibilidad de una responsabilidad objetiva, ni siquiera para

excluirla, sin embargo, algunos autores, han propuesto que se incluya el derecho de los particulares a una compensación de equidad, que sí se encuentra en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.¹¹⁹

D. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en los Estados Unidos de América y la teoría de la inmunidad soberana.

1. Características generales

El *common law* inglés, las diversas tradiciones y los remedios procesales de origen medieval, contribuyeron en su conjunto, a la configuración actual del sistema jurídico norteamericano, el cual se caracteriza hasta la fecha por una división tajante entre el derecho público y el derecho privado, que ha desembocado en la negativa a establecer jurisdicciones especiales para juzgar los conflictos que se plantean en contra del Estado, quizás por ello, podemos mencionar pocos principios destinados exclusivamente a tutelar y proteger los derechos individuales, frente al Estado norteamericano.

Los principios que caracterizan al sistema jurídico norteamericano son los siguientes: el concepto de *rule of law* (imperio de la ley), el principio denominado *stare decisis*, consistente en destacar la fuerza obligatoria del precedente, principio que es necesario para otorgar estabilidad a las normas en un sistema de derecho jurisprudencial y no legislado, los *prerogative writs*, mandamientos de prerrogativa, de los cuales los más conocidos son el *habeas corpus ad subjiciendum*, para presentar el cuerpo de la persona encarcelada por una acusación criminal o en arresto civil; los *prohibition*, para impedir a los tribunales inferiores

¹¹⁹ DIEZ HOCHLEITNER, Javier. *Op. Cit.* P. 337

exceder su jurisdicción; así como el *mandamus* para obligar al cumplimiento de un deber público. Su nombre genérico de *prerogative writs* se debe a que emanaban fundamentalmente del Tribunal Real. Estos remedios se vuelven relevantes para el derecho administrativo especialmente en Inglaterra, toda vez que su amplio uso permitió controlar desde antiguo los excesos de autoridad de los funcionarios administrativos. Sin embargo, posteriormente surgió un principio que limitó las garantías y principios logrados hasta ese momento, nos estamos refiriendo al principio de la *indemandabilidad del soberano o de la inmunidad soberana* que se traduce en la imposibilidad de llevarlo ante sus propios tribunales, cuyo efecto fue el de tornar al Estado totalmente irresponsable.¹²⁰

La teoría de la inmunidad soberana, surge el siglo pasado. Se ha dicho que esa teoría carece de un raigambre constitucional y legal y que incluso sus razones no han sido nunca adecuadamente explicadas. En uno de los primeros casos planteados ante la Corte Suprema, dos de los magistrados opinantes la aplicaron, aunque nunca explicaron suficientemente sus razones, aunque si establecieron la competencia jurisdiccional para conocer del asunto; incluso, el Juez Marshall en 1821, llegó a citar dicha doctrina como “universalmente establecida” y en 1846 se le utilizó para rechazar una acción contra los Estados Unidos que solicitaba se impidiera a éste la ejecución de una sentencia por haber ya sido pagada la deuda.¹²¹

Los únicos fundamentos que pudimos encontrar de la teoría de la inmunidad soberana, fueron básicamente tres: el primero de índole histórica, ve al gobierno federal como heredero de la inmunidad de que tradicionalmente gozaba la corona británica; el segundo, de naturaleza práctica, se basa en la impotencia del tribunal judicial para ejecutar una sentencia contra el Poder Ejecutivo sin su ayuda, el tercero, parte de la proposición de que no puede existir un

¹²⁰ MAIRAL A. Hector. *Op. Cit.* PP. 20-21

¹²¹ *Cohens v. Commonwealth of Virginia*, U.S. 286 (1846). Citado por MAIRAL A. Héctor. *Op. Cit.* P. 27

derecho contra la autoridad que dicta, de la cual dicho derecho depende, por lo que fueron muy enfáticos en mencionar que los tribunales judiciales, no tenían competencia para conocer de las cuestiones planteadas en contra de los Estados Unidos de Norteamérica.

Paralelamente al desarrollo de la teoría de la inmunidad soberana, encontramos otra teoría cuyo sustento se encuentra en el caso *United States v. Lee*, en el cual, por primera vez, se admitió la demanda de un heredero del general Lee, contra dos funcionarios militares federales para recuperar la posesión de tierras de las que su familia había sido ilegítimamente desposeída. Dijo en esa ocasión la Corte norteamericana: "*Los tribunales de justicia se establecen no sólo para decidir las controversias de derecho entre ciudadanos, sino también los derechos controvertidos entre ellos y el gobierno*".¹²²

No obstante lo anterior, en el año de 1907 se vuelve a dar un paso atrás en la materia de responsabilidad del Estado, aunque no de los funcionarios, ya que se sostiene que en caso de tratar de entablar demanda en contra de los Estados Unidos, esta se entenderá entablada en contra de los funcionarios y no se entendían por tanto, dirigidas en contra del Estado. En efecto, se admitió que, mientras el gobierno goza de inmunidad soberana frente a los juicios, sus funcionarios no participan de tal inmunidad, ya que son responsables como particulares, por los actos ilícitos cometidos aun en el curso de su función oficial, similar al caso de un

¹²² *United States v. Lee*, 106 U.S. 196 (1882): En una acción iniciada por un heredero del general Lee para recuperar la posesión de unas tierras que pertenecían a su familia, pero habían sido subastadas por el gobierno federal durante la Guerra de Secesión por falta de pago de impuestos directos y adquiridas por el mismo gobierno, el actor probó que los recaudadores de impuestos habían establecido como regla que sólo recibirían el pago cuando lo efectuaba el propietario en persona, y por tal razón habían rechazado el pago ofrecido por un mandatario. La acción se dirigió entre otros, contra dos funcionarios militares federales, quienes actuando bajo órdenes del Presidente, habían tomado posesión y utilizado las tierras para erigir un fuerte y un cementerio militar. Ante el tribunal inferior la acción prosperó, por lo cual el gobierno federal apeló alegando, entre otras razones, que el juicio debía considerarse dirigido contra los Estados Unidos y por ende, cubierto por la doctrina de la inmunidad soberana, y que las tierras habían sido afectadas al uso público desde hacía más de diez años. La Corte confirmó el fallo apelado sosteniendo que la Constitución prohíbe la privación del derecho de propiedad sin debido proceso o sin justa compensación, y que debe existir, por tanto, un remedio judicial cuando dicha prohibición ha sido violada, aunque sea por orden presidencial, sin que pueda oponerse la doctrina de inmunidad soberana a favor de los funcionarios que detentan, en tal carácter tal posesión de tierras reclamadas por quien alega ser su legítimo propietario. Aun reconociendo que la sentencia no haría cosa juzgada contra los E. U., por no ser parte el tribunal tiene jurisdicción dijo la Corte para resolver la controversia entre quienes ostentan la posesión.

mandatario privado es responsable por un acto ilícito. De esta manera – según señala Héctor A. Mairal – el remedio judicial básico para la protección del individuo contra la conducta oficial ilegal, es la acción privada por daños y perjuicios contra el funcionario en la cual el tribunal determina si el funcionario estaba o no autorizado para hacer lo que hizo en el caso dado. El actor –señala- no puede demandar simplemente para que se corrija cualquier conducta no autorizada de un funcionario. Para que el juicio sea procedente debe alegar una conducta de parte del funcionario que, si no se justificara por su autoridad oficial, constituiría un acto ilícito privado contra el actor que habilita a éste para obtener su indemnización.¹²³

A partir de 1949, la responsabilidad gubernamental se fue haciendo, cada vez, más estrecha, lo que también alcanzó incluso a las relaciones contractuales con el Estado al igual que se limitó la posibilidad de accionar directamente contra los funcionarios, lo cual fue criticado fuertemente por la doctrina, como fue el caso de la controversia *Larson*. Todo ello provocó que en 1976, se eliminara por vía legislativa, solamente en las causas que no entrañaran el pago de sumas de dinero.

Aunque, debemos mencionar que en algún momento, la regla de la inmunidad soberana también significó problemas para el Estado Norteamericano, especialmente tratándose de las relaciones de carácter contractual, ya que los contratistas carecían de todo remedio jurídico que no fuera una petición ante el Congreso. Por tal motivo, se creó la *Court of Claims* (Tribunal de Reclamos), con jurisdicción para entender en las demandas de sumas de dinero, única y exclusivamente por responsabilidad contractual.

No obstante que parecía, que en el año de 1946 la sanción de la *Federal Tort Claims Act* significaba el alcance la responsabilidad patrimonial del Estado, esto no fue así, ya que sentó el principio de que el Estado Federal era responsable por los perjuicios ocasionados por

¹²³ MARIAL A. Héctor. *Op. Cit.* P. 32

sus funcionarios, en los mismos casos en que, bajo las normas de derecho común una persona respondía por los actos de sus dependientes. Sin embargo, este principio fue acompañado nuevamente, de importantes excepciones significativas: así, el gobierno federal no respondía cuando la conducta dañosa era de índole discrecional, o el daño resultaba de una serie de conductas enumeradas en la ley. Aunado a los recientes fallos, en los cuales el tribunal norteamericano, dejó en claro una vez más el alcance de la inmunidad soberana al señalar: I) El presidente de la Nación tiene inmunidad absoluta respecto de los daños y perjuicios resultantes de sus actos oficiales siempre que éstos se halle dentro del perímetro externo de sus funciones públicas, II) También gozan de inmunidad absoluta, los legisladores y los jueces, III) La misma regla se aplica a los funcionarios del Poder Ejecutivo cuyas funciones especiales o *status* constitucional exigen una completa protección frente a acciones por daños y perjuicios o quienes demuestran que las responsabilidades propias de su función abarcaban funciones tan sensitivas que requieren una protección total IV) Los demás funcionarios del Poder Ejecutivo gozan de una “inmunidad limitada” que alcanza a toda conducta que no constituya una clara violación de derechos constitucionales o legales que una persona razonable debía conocer V) Cuando la demanda de daños se enfrenta con una inmunidad absoluta o relativa, debe ser rechazada de plano sin llegarse a la etapa probatoria para evitar que se perturbe a los funcionarios públicos con juicios frívolos, VI) En consecuencia, para permitir esta resolución rápida del juicio cabe abandonar la regla anterior según la cual la inmunidad relativa también se pierde cuando el funcionario actuó con la maliciosa intención de dañar o privar a una persona de sus derechos constitucionales.¹²⁴

Otras excepciones, las encontramos en el sistema procesal de los Estados Unidos, ya que en principio el gobierno federal actúa en juicio con los mismos derechos y obligaciones que los particulares, pero esta regla está sujeta a diversas excepciones de origen legislativo o judicial cuyo alcance se ha reducido considerablemente por efecto de leyes recientes, aunque

¹²⁴ Ibidem. P. 38

no se han erradicado en su totalidad. Así, las leyes estatales sobre prescripción no se aplican al gobierno federal, ya que el gobierno tiene sesenta días para contestar la demanda, en vez de los veinte días de que disponen los particulares, asimismo goza de un plazo más extenso para apelar. Cabe destacar, que en el pasado, el gobierno también gozaba de otro privilegio relacionado con las costas, sin embargo este fue eliminado en el año de 1980, cuando se autorizó la imposición de costas contra el gobierno, incluyendo honorarios de abogados cuando ello sería procedente tratándose un particular.

E. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Latinoamérica.

1. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Argentina

a. Características generales

Prescindimos en este apartado, de fundamento jurídico, ya que no se encuentra en la Constitución Argentina, preceptos claros que establezcan la responsabilidad del Estado, sino únicamente en sus disposiciones civiles; aunque no por ello ha dejado de tener un avance importante, como enseguida analizaremos.

La historia del derecho argentino muestra un movimiento gradual de la jurisdicción administrativa hacia la judicial. El derecho norteamericano, influyó en el sistema jurídico Argentino, al incorporar una teoría limitativa del control sobre la Administración, nos referimos a la teoría de la inmunidad soberana, que estudiamos anteriormente; y que en Argentina, desembocó igualmente, en la necesidad del permiso legislativo como requisito previo para demandar a la Nación.

Posteriormente, se pugnó por su eliminación, por lo que primero se eliminó parcialmente en 1900 con la ley 3952 y luego en forma plena en 1932 merced a la ley 11.634. Casi simultáneamente con su desaparición cayó también el principio de la irresponsabilidad del Estado, por los hechos ilícitos cometidos por sus agentes en ejercicio de sus funciones aunque actuaran éstos en ejercicio de potestades públicas.¹²⁵

Existe en Argentina, una correcta separación entre el Derecho Público y el Derecho Privado, así como la responsabilidad contractual y extracontractual estatal, e incluso, han llegado a desarrollar adecuadamente la responsabilidad del Estado-Juez, influenciados por la legislación española, ya que contempla por un lado la responsabilidad del Estado por error judicial de sus magistrados o funcionarios, típica del ejercicio de la función jurisdiccional y la responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la administración de justicia, no siempre propia de la función mencionada, aunque tan estrechamente emparentada a su ejercicio que justifica más su estudio, con ella que con la responsabilidad que pudiera derivar del ejercicio de la función materialmente administrativa, aun cuando en ocasiones no sea más que un supuesto de esta última, como señala Guido Santiago.¹²⁶

Contemplan también la responsabilidad genérica de la Administración, reconocida por lo común como consecuencia del normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos. El reconocimiento de tal responsabilidad, no implica considerar, que la mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales presupone por sí sola derecho a indemnización.

Los estudiosos del tema en Argentina, han centrado el estudio de la responsabilidad del Estado, en los servicios públicos, por lo tanto se han planteado la interrogante de si la función jurisdiccional en general y la judicial en especial, constituyen un servicio público. La posición

¹²⁵ MAIRAL A. Hector. *Op. Cit.* P. 94

¹²⁶ SANTIAGO TAWL, Guido. *La Responsabilidad del Estado y los magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia*. 2ª. edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1993. P. 37

predominante ha sido aquella que se niega a considerar al ejercicio de la función judicial como un servicio público por considerarla como una función esencial del Estado, claramente diferenciada de la prestación del servicio público, de naturaleza típicamente administrativa. Por lo que podemos señalar, que el reconocimiento de la responsabilidad estatal argentina en el ámbito judicial se ha limitado en los casos de su aceptación, exclusivamente al producido por el accionar ilegítimo denominado también como de funcionamiento anormal de la Justicia, a diferencia de lo ocurrido en el supuesto de responsabilidad del Estado por su actividad administrativa, en donde el reconocimiento de la responsabilidad por el accionar lícito o legítimo se encuentra definitivamente aceptado, y apenas algunos tribunales argentinos empiezan a aceptar la responsabilidad del Estado por el funcionamiento regular de la Justicia, como fue el caso de *"Hotelera Río de la Plata"*, ocasión en que se condenó a la Provincia de Buenos Aires a reparar el perjuicio causado como consecuencia de la orden impartida por el presidente del Tribunal al librar un oficio al Banco de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo una orden de conversión de moneda extranjera a moneda argentina que no había sido dispuesta por el tribunal ni consentida por el afectado, y que produjo a éste un perjuicio cierto y efectivo como consecuencia de la depreciación monetaria.¹²⁷

Los tribunales argentinos han insistido en reconocer expresamente el carácter objetivo de la responsabilidad estatal, como sucede en la causa *"Corvalán de Salinas"* que contempla: *la distinción entre ilícito privado y el ilícito de la Administración Pública -léase genéricamente del Estado- "no obstante identificarse en el concepto de ajuridicidad, se manifiesta con énfasis que en la primera adquiere importancia la culpa de los sujetos y el daño, en la segunda. A pesar de la férrea oposición e algunos autores, resulta claro que la tendencia predominante en la actualidad es aquella que se inclina por la eliminación de la consideración de los elementos de ilicitud y culpa como fundamento de la responsabilidad*

¹²⁷ C.S.J.N *"Hotelera Río de la Plata, S.A. c. Provincia de Buenos Aires. 4/6/1985. "Rep. E.D.", 19-525 No. 86 a 90, donde se condenó en definitiva a la Provincia a la entrega de los dólares originariamente debidos, más la suma resultante de la aplicación de una tasa de interés del 8% anual desde el momento de la percepción hasta la del efectivo pago. Ibidem. P. 74.*

estatal. Apoyada en criterios tales como los de la proporcionalidad de las cargas públicas, y la igualdad ante la ley.¹²⁸

Como ya se dijo, no existe precepto específico respecto a la obligación del Estado de reparar los daños que con su actuar infiera a los particulares en el ámbito del Derecho Público, aunque si se encuentra en el Derecho Privado Argentino, más concretamente en el Derecho Civil. Así pues, en el sistema argentino se ha considerado al artículo 112 del Código Civil, como una norma de Derecho Público, ya que contiene la regulación básica de la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicios. Igualmente, se ha establecido que la responsabilidad del Estado es directa, toda vez que los hechos o actos que produzcan daños acaecidos por sus órganos, se entienden realizados por el propio Estado. Por tanto, podemos decir que se admite la responsabilidad extracontractual del Estado tanto en el Derecho Privado como en el Público, más que por disposición legal expresa, por interpretación y declaración de la Corte Suprema de aquella nación.¹²⁹

Como presupuestos de existencia de responsabilidad estatal en Argentina, encontramos los siguientes: La existencia de un daño reparable, el cual debe ser cierto y efectivo, es decir real y claramente individualizable mediante la acreditación del nexo causal entre la actuación del Estado y la lesión producida, aunque ello no implica necesariamente que deba ser siempre actual. La legislación Argentina, contempla también causales que eximen responsabilidad al Estado y que interrumpen total o parcialmente el nexo causal como son, el caso fortuito y la fuerza mayor.

A diferencia de otras legislaciones, el sistema jurídico que estamos estudiando, si toma en consideración lo que han llamado como *la conducta del damnificado*, ya que esta puede

¹²⁸ C.S.J.N. Corvalán de Salinas, Anacleto, c. Gobierno Nacional, 11/4/1975 L.L., 1975-C-69. Ibidem p. 113.

¹²⁹ SANTIAGO TAWL, Guido. *Op. Cit.* P. 93

influir en el daño a un grado tal que no se hubiese producido este, ya que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio dañado, por muy objetiva que la responsabilidad sea. Este principio fue retomado del derecho romano que contempla el Digesto, en la máxima “*quien por su culpa sufre un daño, se entiende que no sufre daño*”. La mencionada conducta, puede colocarse en varios supuestos, por un lado cuando haya cooperado en forma directa a la producción del daño, cuando ésta consista en haber omitido el llamar la atención de la otra parte sobre la posibilidad concreta de producción del daño y cuando hubiera implicado la abstención por parte del damnificado de procurar los medios a su alcance a efecto de evitar la producción del daño o aminorar sus consecuencias.

De la misma manera, se hace una distinción en cuanto al alcance de la indemnización, según se trate de su accionar legítimo o ilegítimo, entendiéndose que éste debe ser integral en el caso de la actividad ilegítima del Estado, y responder exclusivamente a los daños directos e inmediatos, con exclusión del lucro cesante en los supuestos de responsabilidad por el accionar legítimo

2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia

Como se señaló, al inicio de este capítulo, los fundamentos jurídicos que a continuación se transcriben, pertenecen al texto constitucional de dichos países.

a. Fundamento Constitucional

Artículo 90.-“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de

*uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este*¹³⁰.

b. Características Generales

La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia es sumamente amplia. El Estado colombiano, esta obligado a responder a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar de tal modo en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o a la equidad, que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado.

La responsabilidad del Estado, por riesgo excepcional, tiene su fundamento teórico, en que siempre que la actividad generadora de riesgo se cumple en provecho de la colectividad, las cargas que de aquella puedan derivarse no deben gravar más a unos ciudadanos que a otros. No sería lógico, en efecto, que al tiempo que la administración se lucra de un servicio público, se empobrezca paralelamente un administrado, es decir, quien quiera que obtenga beneficios de una actividad generadora de riesgos asume las cargas que de estos se deriven. En otras palabras, es el precio que fatalmente debe pagar el Estado frente a la modernización de los servicios a su cargo y que se traduce en una protección especial y excepcional al patrimonio lesionado.¹³¹

¹³⁰ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *La Responsabilidad del Estado. El Daño Antijurídico*. Editorial Temis. Santa Fe de Bogota, Colombia. 1997.

¹³¹ *Ibidem*. P. 15

Por otro lado, la legislación colombiana contempla la responsabilidad por falla probada del servicio, aunque es necesario hacer el señalamiento de que si el demandante no prueba la falla y, de su lado, el Estado nada hace para exonerarse, el fallo será absolutorio. No porque el Estado tenga la carga de probar una causa extraña. La jurisprudencia colombiana marca la diferencia entre la responsabilidad por riesgo, a una responsabilidad presunta o a una falla presunta. Según algunos autores, esta distinción permite, entender que en los casos de falla presunta, dicha presunción, podrá admitir prueba en contrario, permite a la parte que se le atribuye el daño demostrar la diligencia y cuidado en su actuación es decir, que actuó dentro de los cánones de la mayor eficiencia posible sin culpa. Cuando se habla de falla presunta, se entiende que la responsabilidad sigue organizada sobre la noción de falla o falta del servicio como en el evento de la falla del servicio originario, con la única diferencia de que el actor no tendrá que demostrar la conducta omisiva o irregular de la administración porque esta se presume. En cambio, cuando se habla de la responsabilidad por daños producidos por las cosas o actividades peligrosas, en las que no juega ya la noción de la falla, ni la probada, ni la presunta, le incumbe a la demandada demostrar, para exculparse, la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de tercero, también exclusivo y determinantes. Y por eso mismo, se entiende que en estos casos no se puede exonerar la administración demostrando la diligencia y cuidado.¹³²

De lo anterior podemos decir, que los tribunales y la doctrina colombiana, han desarrollado ampliamente estudios sobre el daño antijurídico. Ya que en este caso, no se

¹³² C. de E. 24 m. VIII, 1992. Exp. 6754, actor: Henry Enrique Saltarín Monroy, Informativo Jurídico, Fasecolda, núm. 91, págs. 53 y ss. En sentido similar, C. de E., 24, V. 1990, citado por JUAN CARLOS HENAO PEREZ, *La responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, evolución jurisprudencia. T. I. vol. 1. Pág. 281*. Sobre la presunción de falta de servicio en los servicios de la salud, véase JAVIER TAMAYO JARAMILLO, *Sobre la prueba de la culpa médica*, Medellín, Dike. 1995. En el mismo sentido véase el reciente fallo del C. de E. sent. 3, IV, 1977. Exp. 9467. Citado por TAMAYO JARAMILLO, Javier. *La Responsabilidad del Estado. El Daño Antijurídico*. Editorial Temis. Santa Fe de Bogota, Colombia. 1997.

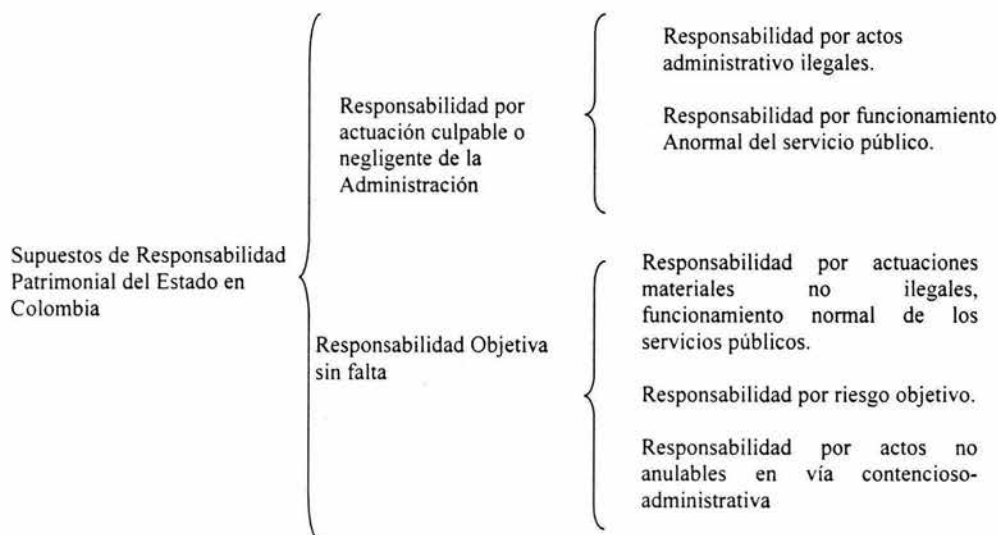
requiere la falla del servicio, sino basta que el daño sea antijurídico. Aunque no se ha definido con precisión que debe entenderse por daño antijurídico, los tribunales y la doctrina, han optado por retomar los conceptos españoles, como el expresado por el jurista Leguina, al definir que un daño será antijurídico cuando la víctima del mismo no esté obligada por imperativo explícito del ordenamiento a soportar la lesión de un interés patrimonial garantizado por la norma jurídica.¹³³ Concepto, que ha sido ampliamente recibido por la jurisprudencia colombiana, insistiendo en la idea de que la responsabilidad surge cuando un particular no está obligado a soportar un detrimento patrimonial. Aunado a que el mismo Consejo de Estado, ha reconocido en forma enfática que las zonas de irresponsabilidad del Estado con base en la soberanía, están completamente superadas en el mundo, y en Colombia, poniendo de relevancia la importancia del tema que estamos estudiando.

El Estado colombiano, si considera la responsabilidad del Estado, derivada del funcionamiento *normal* de los servicios públicos y lo conectan con el principio de igualdad ante las cargas publicas y únicamente exceptúa los casos que se suelen denominarse como daños expropiatorios o de sacrificio que anteriormente mencionamos, entendiendo por tales aquellos que son consecuencia inmediata o directa de actuaciones administrativas lícitas de las que los daños aparecen como secuela connatural.

Debido a las diversas concepciones tanto doctrinales como legislativas que podemos encontrar en la legislación colombiana, decidimos a manera de síntesis presentar el siguiente cuadro sinóptico¹³⁴.

¹³³ Ibidem. P. 17

¹³⁴ Ibidem. P. 30



3. Otros sistemas jurídicos latinoamericanos

A continuación, únicamente se citan los principales preceptos constitucionales, que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado en diversos sistemas jurídicos latinoamericanos, cuya información fue recabada de la página de *internet* de la Universidad de Georgetown en los Estados Unidos de América.¹³⁵

a. Guatemala

Artículo 19 constitucional.- *El sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reducción de los reclusos y cumplir en el tratamiento de los mismos, con las siguientes normas mínimas...*

Deben ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, ni podrán infligirseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrante s a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos;

¹³⁵ [http://www. Georgetown.edu/pdba/constitutions/constudies.html](http://www.Georgetown.edu/pdba/constitutions/constudies.html)

Deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y Tienen derecho a comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará su protección inmediata.

El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo.

Artículo 155 constitucional.- *Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren.*

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

Ni los guatemaltecos ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles.

b. Bolivia

Artículo 15° constitucional *Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos, están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.*

c. Brasil

Artículo 5 constitucional. *Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos: ...*

V. Queda asegurado el derecho de respuesta, proporcional al agravio, además de la indemnización por daño material, moral o a la imagen...

Artículo 37.constitucional- *La Administración pública, directa, indirecta o institucional de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito*

Federal y de los Municipio obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, y también a lo siguiente:

XXI.

6° Las personas jurídicas de derecho público y las de derecho privado prestadoras de servicios públicos responderán por los daños que sus agentes, en esa calidad, causen a terceros, asegurando el derecho de repetir contra el responsable en los casos de dolo o culpa

d. Chile

Artículo. 38 constitucional *Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.²⁸

²⁸ Este inciso fue modificado por el artículo único número 17 de la Ley No. 18.825, DO 17.08.89.

e. Cuba

Artículo 25 constitucional.- *Se autoriza la expropiación de bienes, por razones de utilidad pública o interés social y con la debida indemnización. La ley establece el procedimiento para la expropiación y las bases para la determinar su utilidad y necesidad, así como la forma de indemnización, considerando los intereses y las necesidades económicas y sociales del expropiado.*

Artículo 26 constitucional.- *Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley.*

f. Ecuador

Artículo 23 constitucional.- *El Estado y más entidades del sector público estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irrogaren como consecuencia de los servicios públicos o de los actos si de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.*

Las entidades antes mencionadas tendrán, en tales casos, derecho de, repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes

Artículo 24 constitucional-- *Cuando una sentencia condenatoria fuere reformada o revocada por efecto del Recurso de Revisión, la persona que haya sufrido una Pena como resultado de tal sentencia será rehabilitada e indemnizada por el Estado, de acuerdo a la Ley.*

Artículo 25 constitucional.- *El Estado será civilmente responsable en todos los casos de error Judicial que hayan producido la prisión de un inocente o la detención arbitraria, así como en los supuestos de violación de las normas establecidas en el numeral 19 del artículo 22. La Ley establecerá los mecanismos para hacer efectivo este derecho.*

g. Paraguay

Artículo 17 constitucional. *De los derechos procesales*
En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: ...

11.- La indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial.

Artículo 39 – Del derecho a la indemnización justa y adecuada.

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuere objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho.

Artículo 106 constitucional – De la responsabilidad del funcionario y del empleado público.

Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.

h. Uruguay

Artículo 24 constitucional. *El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a sugestión o dirección.*

Artículo 25 constitucional.- *Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación.*

F. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México.

Resulta pertinente aclarar que los fundamentos jurídicos que a continuación se mencionan, no corresponden a la responsabilidad directa y objetiva que contempla ahora el artículo 113 constitucional, ni tampoco corresponden a todas las disposiciones secundarias que contemplan alguna clase de obligación patrimonial a cargo del Estado, sin embargo, dichos ordenamientos, son representativos de la responsabilidad indirecta del Estado, o la responsabilidad directa de los funcionarios, que como se apreciará, en algunas ocasiones, esa responsabilidad de los funcionarios no se traducían precisamente en una obligación para con los gobernados, sino en realidad se trataba de una responsabilidad para con su superior, en este caso, el organismo para el que prestaran sus servicios.

1. Regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en diversas disposiciones jurídicas.

a. Código Civil Federal

*Art. 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrán 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.*¹³⁶

b. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la

¹³⁶ Artículo 1927 del Código Civil Federal Vigente.

Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicio causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión destitución o inhabilitación.

Artículo 33.- *Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y esta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.*¹³⁷

c. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Artículo 46.- *Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación...*

Artículo 47.- *Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, La Tesorería de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo*¹³⁸

d. Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 45.- *Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública*

¹³⁷ Artículo 31 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹³⁸ Artículos 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

*Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:
Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas...*¹³⁹

e. Ley de Expropiación

Artículo 9.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

*Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta...*¹⁴⁰

f. Ley Aduanera

Artículo 28.- El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal...

*.. Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables.*¹⁴¹

g. Ley del Servicio Postal Mexicano

Artículo 35. Cesará toda responsabilidad respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:

VI.- Por el pago de la indemnización. ...

Artículo 59.- Los remitentes de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:

...VIII.- Percibir las indemnizaciones siguientes:

¹³⁹ Artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹⁴⁰ Artículo 9 de la Ley de Expropiación.

¹⁴¹ Artículo 28 de la Ley Aduanera.

A).- *Tratándose de seguros postales, por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza. Por faltante: el importe de lo que faltare. Por avería: el importe del daño causado.*

B).- *Tratándose de reembolsos o de registrados: Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento.*

Artículo 61.- *Los destinatarios de correspondencia y envíos tienen los siguientes de derechos:*

..V.- *Percibir las indemnizaciones a que se refiere esta Ley cuando el remitente haya renunciado a ellas.*¹⁴²

h. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura

Artículo 10.- El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos en los siguientes casos: I.- Pérdida de la vida, II.- Alteración de la salud, III.- Pérdida de la libertad, IV.- Pérdida de ingresos económicos, V. Incapacidad laboral, VI.- Pérdida o el daño a la propiedad, VII.- Menoscabo de la reputación.

Para fijar los montos correspondientes, el juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.

*El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.*¹⁴³

i. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

*Artículo 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 juicios ordinario y ante el inmediato superior del que hubiere incurrido en ella.*¹⁴⁴

j. Código Financiero para el Distrito Federal

Artículo 389.- De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su

¹⁴² Artículos 35, 59 y 61 de la Ley del Servicio Postal Mexicano.

¹⁴³ Artículo 10 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura

¹⁴⁴ Artículo 728 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Vigente

actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar

Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen.

En tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño.

*Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.*¹⁴⁵

Artículo 390.- Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;

II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de los daños y perjuicios;

III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;

IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago; y

V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.

Artículo 391.- En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.

¹⁴⁵ Como se aprecia, dicho texto resulta inconstitucional, toda vez que va en contra de la responsabilidad directa y objetiva del Estado, establecida por el legislador en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Lo que significaría un lamentable retroceso en la aplicación de la institución en el Distrito Federal. Por tal motivo, actualmente se encuentra en trámite una acción de inconstitucionalidad.

Artículo 392.- El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento de ejecución.¹⁴⁶

2. Antecedentes generales

En el siglo XIX, encontramos algunos antecedentes de la responsabilidad patrimonial estatal, como era el caso de la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles de 1829, que reconocía la necesidad de otorgar una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. En 1894, se reconoce el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los virreyes. En 1832, se estableció que los sublevados eran responsables solidariamente con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaran de los particulares o del Estado. De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los daños causados por sus agentes, y las tropas revolucionarias al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, toda vez que se trataba de fracciones de rebeldes y no de sus agentes.¹⁴⁷

Como decretos significativos podemos citar, el decreto de 1834, por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles; o el de Don Juan Álvarez, de 1855, el cual se conoció con el nombre de “Ley de Reclamaciones”, ya que en la misma, se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución y mandó se liquidaran para su admisión y pago, es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas. Las leyes de Juárez, también constituyeron un avance importante en la materia, ya que en ellas se acuerdan una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz.

¹⁴⁶ Artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero para el Distrito Federal. Vigente.

Ya entrado el siglo XX, se decretó la Ley de Reclamaciones de 1911, misma que, por sus imprecisiones fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917, expedida por Venustiano Carranza, la cual, establecía la obligación del Estado de pagar los daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. Asimismo, en 1917 se expidió el reglamento a dicha ley. Como se aprecia, dicha responsabilidad del Estado, se centra en el pago de daños derivados de conflictos sociales.¹⁴⁸

Finalmente queremos mencionar como antecedentes inmediatos a la responsabilidad patrimonial del Estado actual, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941, en la cual en su artículo 10 señalaba: “*Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales a actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos*”, sin embargo, esta ley fue abrogada mediante decreto, en 1988.¹⁴⁹

Otro importante antecedente inmediato y directo, es el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Toluca, Estado de México, publicado el 5 de febrero de 2002 en la Gaceta Municipal de Toluca, Estado de México el cual señala:

*Artículo 18.- Los vecinos gozarán de los siguientes derechos:
Fracción II.- Ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, o en su persona, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el municipio previa resolución de autoridad competente.*

¹⁴⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Cámara de Diputados. 5ª edición. México. 2000. P.

81

¹⁴⁸ *Ibidem.* P. 85

¹⁴⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* 151

Artículo 198.- Por las infracciones cometidas a las leyes, el presente Bando y reglamentos municipales, los servidores públicos municipales serán sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y por lo dispuesto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Artículo 199.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados en términos del artículo 18 fracción II del presente Bando. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los tribunales contenciosos de la resolución administrativa, no presupone derecho a indemnización.¹⁵⁰

No debemos olvidar por supuesto, al Código Civil del Distrito Federal de 1928, el cual estableció por primera vez en nuestro país, la obligación del Estado para responder de los daños causados por sus funcionarios, únicamente en el ejercicio de sus funciones. El reconocimiento de la actividad estatal; sin embargo, estaba supeditado a que el funcionario directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran insuficientes para responder el daño causado. Esta obligación era de carácter subsidiario, por lo que el Estado no respondía directamente. La responsabilidad, por otra parte, resultaba muy limitada y dificultaba la obtención de resultados.

En forma anecdótica queremos citar la experiencia que tuvo el distinguido jurista Antonio Carrillo Flores y que atinadamente recoge en su obra el Doctor Castro, cuando se pugnaba desde hace varios años por la incorporación de dicho instituto a nuestro orden legal de la siguiente manera: “*El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto considerando que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e*

¹⁵⁰ Ibidem. P. 137

*inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Federal”.*¹⁵¹

De lo anterior se desprende, que habían existido diversos intentos por incorporar el instituto que estamos estudiando a nuestro orden legal, sin embargo, habían resultado infructuosos. No obstante lo anterior, muchos de esos esfuerzos, sí tuvieron eco en las legislaciones locales, como es el caso de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, que en su artículo 13 señala que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese estado, es competente para conocer de los casos en que se reclame responsabilidad civil objetiva al Estado, a los municipios o a sus organismos descentralizados¹⁵². Asimismo, la ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, establece igualmente las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en este sentido hace referencia de la misma forma a la responsabilidad extracontractual reclamada al Estado, a los municipios o a las entidades paraestatales o municipales

3. Evolución del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se incorpora al artículo 113 constitucional, a partir de 1982, como forma de limitación al poder estatal. Anterior a este año, encontramos como formas de limitación al poder público, el Decreto del 22 de abril de 1811 sobre abolición de la tortura, de los apremios y prohibición de otras prácticas aflictivas, el decreto del 14 de julio de 1811, sobre responsabilidad de las autoridades en el cumplimiento de las órdenes superiores. La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en

¹⁵¹ Citado por CASTRO ESTRADA, Alvaro. *Nueva Garantía Constitucional. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa. México. 2002. P. 161.

¹⁵² Decreto No. 480. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. No. 155. Primera Sección de fecha 26 de diciembre de 1994.

Cádiz el 19 de marzo de 1812. que establecía en su artículo 253.- *Que Si al rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue conforme a las leyes.*¹⁵³

Por otro lado, el decreto de 24 de marzo de 1813 sobre reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de todos los empleados públicos. Las Cortes generales y extraordinarias, queriendo que se haga efectiva la responsabilidad de todos los empleados públicos cuando falten al desempeño de sus oficios y reservándose determinar por decreto separado acerca de la de los infractores de la Constitución; empiezan a incluir la inhabilitación. Precisamente, al realizar el estudio de este decreto, llamó nuestra atención el Capítulo II, artículo 1 del referido decreto, el cual a la letra dice: *Los empleados públicos de cualquiera clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares son también prevaricadores, y se les castigará con la destitución de su empleo inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquiera otra persona mayor que les esté impuesta por las leyes especiales de su ramo.*¹⁵⁴ Asimismo, encontramos otros ordenamientos que influyeron en el capítulo de responsabilidades de los servidores públicos, de la Constitución; para culminar con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, con la inclusión de las responsabilidades de los servidores públicos.

Aunque no se tratan de reformas al artículo 113, no queremos dejar de mencionar que han existido diversos intentos prácticamente recientes por responsabilizar al Estado, como las que a continuación se mencionan: La iniciativa que pretende agregar un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el

¹⁵³ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México A Través de sus Constituciones. Op. Cit. P. 76*

¹⁵⁴ *Ibidem. P. 79.*

Diputado Lucio Fernández González en el año 2001 del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual refleja la necesidad de una responsabilidad directa y objetiva del Estado, sin embargo, va más allá y también manifiesta la necesidad de la responsabilidad del Estado- Juez; por lo que dicha iniciativa, proponía una reforma al artículo 17 constitucional para quedar como sigue: Artículo 17.- *“Toda persona tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial y por el cual se le hubiere dejado sin efecto la condena. La responsabilidad del Estado, en estos casos, será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a reclamar dicha indemnización, se realizará de conformidad con los requisitos, formas, términos y procedimientos que establezcan las leyes.”*; sin embargo, por diversas circunstancias la misma no prosperó.

Dichos esfuerzos, culminaron con la actual incorporación del instituto en estudio en el artículo 113 constitucional. La iniciativa presentada por diputados integrantes de la fracción del Partido Revolucionario Institucional ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que recoge en su mayoría las ideas vertidas por el Doctor Castro, y que como se mencionó, fue uno de los principales impulsores de esta adición; modifica la denominación del Título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dos meses más tarde, fue presentada una iniciativa con el mismo propósito por parte de diputados de la fracción del Partido Acción Nacional. Finalmente, fue aprobado en ambas Cámaras, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, mediante decreto, que modificó la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**TITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
Y PATRIMONIAL DEL ESTADO**

Artículo

113.....

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

ARTICULO TRANSITORIO 2002

Publicado en el D.O.F. del 14 de junio de 2002

ARTICULO UNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer el debido cumplimiento del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado período no sería menor a un año ni mayor a dos.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión. México, D.F., a 15 de mayo de 2002. Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente. Dip. Manuel Añorve Baños, Secretario. Rúbricas.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

CAPITULO CUATRO

COMENTARIOS A

LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD

PATRIMONIAL DEL ESTADO

REGLAMENTARIA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO

113 CONSTITUCIONAL

Como lo señalamos en el capítulo anterior, el proceso de incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue prolongado, tuvieron que pasar varios años para que fuera aceptada en principio por la doctrina y posteriormente por la legislación; sin embargo, el proceso legislativo para la aprobación de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Cámara de Senadores, se dio en forma más expedita, no obstante que habría considerar hacer algunas modificaciones.

La iniciativa en estudio fue presentada el 24 de septiembre de 2002 en la Cámara de Senadores, por el Senador Fauzi Hamdán Amad, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Estudios Legislativos, y

de Justicia; las cuales a su vez, presentaron su dictamen el 12 de noviembre del mismo año, misma que fue aprobada el 14 de noviembre de 2002, por 87 votos a favor y ninguno en contra.¹⁵⁶

Para la realización del presente capítulo, esperábamos estudiar la ley y no simplemente la iniciativa de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Desafortunadamente, desde que fue turnada la minuta aprobada por la Cámara de Senadores, a la Cámara de Diputados, ha transcurrido más de un año sin que haya sido siquiera discutida por el pleno de la legisladora, y según fuentes de la Secretaría Técnica de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, esta será discutida hasta el próximo período de sesiones es decir, entre los meses de marzo y abril de 2004, infringiendo con ello el mandato constitucional que le fue encomendado al legislador, ya que la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo Único transitorio establece claramente que la Federación, al igual que las entidades federativas y municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del decreto que reforma al multirreferido artículo constitucional, y su entrada en vigor el 1º de enero de 2004, lo que demuestra la *"irresponsabilidad"* de la Cámara revisora y que para efectos del tema que hemos venido estudiando, nos invita a reflexionar sobre la posibilidad de ampliar la responsabilidad del Estado, y que no solo se contemple a la actividad administrativa como único supuesto de responsabilidad estatal, pues vemos como la actividad legislativa pone en riesgo el Estado de Derecho, al retardar la aprobación de diversas iniciativas, pues es obvio que el esfuerzo de incorporar al artículo constitucional en comento, se verá obstaculizado y retardará la aplicación de la institución de responsabilidad patrimonial estatal.

¹⁵⁶ Diario de los Debates. De la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVIII Legislatura. Primer Período Ordinario. Año III. Tomo I. Vol. II. Número 24. 14 de noviembre de 2003. P. 35

La importancia que reviste para nosotros la aprobación de esta iniciativa es fundamental, ya que es común observar como en la práctica, el éxito o el fracaso de diversas instituciones jurídicas, especialmente las contenidas en nuestra Constitución Política, dependen en gran medida de sus respectivas leyes reglamentarias; por tal motivo, desde que iniciamos el estudio del presente tema, hemos insistido en la trascendencia de la aprobación de esta ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pues de lo contrario, la elevación a rango constitucional de la institución, no será de utilidad sino encontramos en esa ley; un procedimiento autónomo y claro, que contenga principios equitativos que verdaderamente operen en beneficio del gobernado.

En este sentido, se hacen los siguientes comentarios, siendo pertinente aclarar que la clasificación por capítulos no atiende textualmente a la de la iniciativa de ley, sin embargo por fines didácticos consideramos conveniente estudiarlas en el orden y clasificación que proponemos. El presente estudio es un análisis genérico, ya que el texto completo de la iniciativa podrá ser consultado en el apéndice que se encuentra al final de este trabajo.

I. Disposiciones generales

El artículo 1º de la iniciativa señala, que dicha ley establecerá las bases y los procedimientos en la materia, sin embargo, dicho texto legal no establece, desde nuestro particular punto de vista un procedimiento especial.

A diferencia de otras legislaciones extranjeras sobre el mismo tema, el legislador en este caso, hizo la pertinente aclaración de lo que se entenderá por actividad administrativa irregular, pues es este concepto, el presupuesto de existencia más importante de esta institución jurídica y la definió como: *“aquella que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir*

fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate” dicha definición, contribuirá a evitar amplios márgenes de discrecionalidad, que se vuelven tan frecuentes al momento de emitir una resolución.¹⁵⁷

II. Ámbito de aplicación

La iniciativa de ley señala, que su aplicación es para toda la Administración Pública Federal, y aclara que esta alcanza también a los organismos constitucionales autónomos, así como también la actividad materialmente administrativa que desempeñe el poder judicial y el legislativo e incluso a los Tribunales Administrativos.

III. De la interpretación

Se faculta a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar los preceptos contenidos en la iniciativa de ley. No entendemos el alcance que pudiera tener dicha interpretación, sin embargo; no debemos perder de vista los posibles inconvenientes de dicha interpretación, ya que tanto la Secretaría de la Función Pública así como de Hacienda y Crédito Público; son parte del Estado, concretamente del Gobierno Federal, sin olvidar que la esencia de la Secretaría de Hacienda, es salvaguardar la Hacienda Pública, por lo tanto, en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, tendría un interés totalmente opuesto al del gobernado que pretenda reclamar una indemnización al Estado.

Aunado a lo anterior, aunque la actividad administrativa tiene o debe tener su fundamento inmediato en la ley y en la misma constitución, no existen reglas claras en

¹⁵⁷ Diario de los Debates. De la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVIII Legislatura. Primer Periodo Ordinario. Año III. Tomo I. Vol. II. Número 23. 12 de noviembre de 2002. P. 81

materia de interpretación por parte de la autoridad administrativo. Sobre el tema, el jurista José Antonio Niño, señala que por un lado encontramos en la Administración lo que se conoce como actividad reglada y por el otro la actividad discrecional, y aclara que únicamente podremos apreciar una verdadera vinculación del acto administrativo con la ley, en lo que se conoce como actividad reglada, aunque con sus respectivas excepciones, ya que no puede considerarse siempre a la actividad administrativa, como una aplicación mecánica de la ley, de ahí que la mayor parte de esa actividad, estará necesariamente sujeta al proceso intelectual de la interpretación que deberá efectuar el órgano administrativo para realizar en cada caso concreto, las condiciones impuestas por la norma jurídica.¹⁵⁸

Sobre el tema, existen diversos criterios, algunos juristas consideran incluso que resulta fundamental la existencia de la actividad discrecional, ya que esta se justifica por una necesidad de la Administración Pública, debido a que debe tender a la satisfacción de las necesidades colectivas que son numerosas, y por lo tanto no puede reducirse a criterios rígidos y procedimientos legislativos.

Contrario, a lo anterior existen opiniones, posiblemente positivistas, como la nuestra, que consideran necesarias la existencia de normas y procedimientos específicos, que eviten como se mencionó, amplio márgenes de discrecionalidad por parte de la autoridad.

Derivado de lo anterior, podemos decir que la interpretación en materia administrativa, se vuelve en ocasiones ilimitada, debido a la ausencia de normas claras que la regulen, es decir, ni la Constitución ni otras disposiciones legales, contemplan -como atinadamente señala el maestro Antonio Carrillo Flores-, una garantía que fije las bases para la interpretación de la ley por la autoridad administrativa; y sí en cambio, encontramos garantías o reglas de interpretación en otras materias en la Constitución, pues el artículo 14 de la Constitución

¹⁵⁸ NIÑO, José Antonio. *La interpretación de las Leyes*. 2ª edición. Editorial. Porrúa. México. 1979. PP. 188-189

Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija las bases para la interpretación de la ley en materia penal, en materia civil y no hay en cambio ninguna garantía para la materia administrativa en cuanto a las normas que deben regir la interpretación de la ley en cuestión.

159

En atención a lo anterior, no consideramos prudente dotar de facultades a estas Secretarías para interpretar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que no existen reglas claras al respecto y atendiendo al artículo de la iniciativa en estudio, podría influir determinantemente en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que viciaría posiblemente el procedimiento.

IV. Características de la lesión patrimonial.

Conforme al artículo 4º de la iniciativa¹⁶⁰, el particular podrá reclamar el pago de daños y perjuicios, siempre y cuando acredite la existencia del daño, el cual deberá ser real, evaluable en dinero, directamente relacionado con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Las causas productoras del daño deberán ser claramente identificables, es decir, debe existir una relación de causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado.

En caso de existir concurrencia de hechos y condiciones causales, así como participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, se procederá a identificar los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen

¹⁵⁹ CARRILLO FLORES, Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 2000. PP. 74

¹⁶⁰ *Cfr.* Con el apéndice que se agrega al final de este trabajo.

riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

V. Excepciones que puede oponer el Estado a la obligación de indemnizar

Los casos de excepción a la obligación de indemnizar por parte del Estado, son en primer lugar, la fuerza mayor, en segundo lugar, cuando la actividad que origino el daño no provenga de la actividad administrativa del Estado o simplemente, cuando esos daños no hubieran sido posible preverlos o evitarlos con base a la ciencia o a la técnica. En este sentido, únicamente quisimos comentar que no existe un concepto uniforme de fuerza mayor como lo mencionamos anteriormente, sin embargo; resulta interesante conocer lo que han sustentado nuestros tribunales con relación al concepto de fuerza mayor:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

La doctrina jurídica es unánime al admitir que existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, porque éste se ve impedido a cumplir por causa de un acontecimiento que está fuera del dominio de su voluntad, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. A un acontecimiento de esa naturaleza se le llama caso fortuito o fuerza mayor. Los diversos tratadistas como Bonnacase, García Goyena, Henri León Mazeaud y Andre Tunc también son acordes al distinguir tres categorías de acontecimientos constitutivos del caso fortuito o de fuerza mayor, según provengan de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad, sea que el acontecimiento proceda de cualquiera de esas fuentes y, por ello, provoque la imposibilidad física del deudor para cumplir la obligación lo que traerá como lógica consecuencia que no incurra en mora y no pueda considerársele culpable de la falta de cumplimiento con la correspondiente responsabilidad de índole civil, dado que a lo imposible nadie está obligado. Las características principales de esta causa de inimputabilidad para el deudor son la imprevisibilidad y la generalidad, puesto que cuando el hecho puede ser previsto el deudor debe tomar las prevenciones correspondientes para evitarlo y si no lo hace así, no hay caso fortuito o fuerza mayor, el carácter de generalidad implica que la

ejecución del hecho sea imposible de realizar para cualquier persona, no basta, pues, con que la ejecución sea más difícil, más onerosa o de desequilibrio en las prestaciones recíprocas. Así, cuando se trata de actos de autoridad, que algunos autores como Manuel Borja Soriano catalogan dentro de la categoría de hechos provenientes del hombre, el hecho del príncipe, se da a entender a todos aquellos impedimentos que resultan de una orden o de una prohibición que emana de la autoridad pública.

VI. De la partida presupuestal y características de la indemnización

Se establece la obligación a cargo del Ejecutivo Federal, de proponer el monto de la partida presupuestal correspondiente, destinada a cubrir las erogaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial estatal. Asimismo, establece que en la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior

El artículo 8º de la iniciativa¹⁶¹, señala que las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas o jurisdiccionales que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio, según el orden de registro a que se refiere el artículo 19 de la ley, sin perjuicio del pago de intereses por demora que como compensación financiera se calculen en términos de esta ley y del Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior podemos observar varios aspectos: se habla de indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas o jurisdiccionales, lo que a simple vista nos habla de que probablemente, la substanciación de la responsabilidad patrimonial del Estado, se dará a través de dos vías, tanto la jurisdiccional como la administrativa, asimismo se aprecia la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, lo cual empieza a provocar una ruptura en

¹⁶¹ Cfr. Apéndice de este trabajo.

la concepción original que motivó al legislador respecto al procedimiento (según la exposición de motivos)¹⁶², y el cual tenía como principal objeto hacerlo de fácil acceso al gobernado, y que no tuviera la necesidad de contratar los servicios profesionales de un abogado, sin embargo, dada la estructura y sintaxis del Código Fiscal de la Federación consideramos que no se cumple con este objeto, sino que por el contrario, se podría dificultar el acceso del particular a esta institución.

De una búsqueda en el Código Fiscal de la Federación del pago de intereses por demora, encontramos el texto del artículo 21 que establece:

Artículo 21.- Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de

los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este Código, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo

séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

¹⁶² Cfr. Apéndice de este trabajo.

En los casos de garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, los recargos se causarán sobre el monto de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, cuando no se pague dentro del plazo legal.

Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia. Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Cuando los recargos determinados por el contribuyente sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago y procederá a exigir el remanente...¹⁶³

Respecto a los montos indemnizatorios, el artículo 14 de la iniciativa de ley establece que estos serán calculados con base en La Ley de Expropiación; el Código Fiscal de la Federación; la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales del mercado, nuevamente encontramos una pluralidad de legislaciones que seguramente, volverán más complicado el proceso o procedimiento de que se trate, en todo caso el legislador debió ser más explícito al respecto.

En la especie, el artículo 14 en concordancia con el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales¹⁶⁴ establece en su fracción II, que será facultad de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto indemnizatorio tratándose de expropiación y por su parte

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el régimen de pago cuando sea a cargo de la Federación, estableciendo dicha ley un procedimiento al respecto.

Por su parte la Ley de Expropiación establece en el artículo 10¹⁶⁵, que 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 inmuebles al valor fiscal que figure en las

¹⁶³ Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. Vigente.

¹⁶⁴ Artículos 14 y 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

oficinas catastrales o recaudadoras. Al igual que la Ley General de Bienes Nacionales, se establece un procedimiento especial de reclamación cuando se controvierta la cantidad asignada como indemnización. Asimismo, se otorga el término de un año para pagar dicha indemnización..

Nuestra opinión al respecto, es que para evitar la pluralidad de leyes supletorias, sería conveniente utilizar un criterio uniforme, y simplemente señalar que deberá ser a valor comercial, pues de lo contrario se deja un amplio margen entre el valor comercial y las disposiciones supletorias pues el texto señala que será considerado el valor comercial, más no que será a valor comercial. Luego entonces, el texto deberá señalar que la indemnización deberá basarse en el valor comercial, el cual, en ningún caso deberá ser inferior al valor catastral que figure en las oficinas recaudadoras.

Por otro lado, dicha indemnización será en moneda nacional, dejando abierta la posibilidad de que el particular pueda acordar con el Estado, un pago en especie o en parcialidades, siempre y cuando, no se afecte el interés público. Al respecto, consideramos pertinente que el legislador pudiera agregar los términos y condiciones en que el Estado deberá cubrir esas parcialidades, mismo que se propondrá en el apartado denominado procedimiento, de este capítulo de tesis.

El legislador en esta iniciativa hizo distinciones al momento de resolver el pago de la indemnización, y considero que la misma dependerá de los ingresos de los ciudadanos, es decir, entre menores ingresos se tengan, se tendrá derecho a una reparación integral y a mayores ingresos la indemnización se verá disminuida. *La reparación integral a la que tendrán derecho las personas cuyo ingreso sea menor a cuatro salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal consiste en el pago del daño emergente, el lucro cesante o perjuicio, así como el resarcimiento por daño personal y moral.* En cambio la reparación, para

¹⁶⁵ Artículo 10 de la Ley de Expropiación.

los que no se encuentren en el supuesto anterior, consistirá en pago del daño emergente, resarcimiento por daño personal y moral, y esto es lo que el legislador denominó reparación por equidad.

Como podemos observar, el legislador privilegió el principio de equidad, sobre el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se centra la atención, en la magnitud de la afectación del patrimonio del gobernado, sino en el ingreso de los ciudadanos.

Nuestra opinión particular, se basa en privilegiar siempre el principio de igualdad, máxime en esta institución jurídica, toda vez que no comprendemos el criterio utilizado por el legislador para determinar una indemnización, con base en los ingresos de los ciudadanos. En este sentido, nos preguntamos qué sucederá con las personas que no puedan demostrar ingresos, o que sucederá con aquellas personas, que hayan sufrido la pérdida de un familiar, debido a la actividad irregular del Estado, no tendrá el mismo derecho a recibir una reparación integral al igual que el que tiene menos ingresos, que no puede afectar personalmente en la misma medida la pérdida de un ser querido a una persona que gane menos de cuatro salarios mínimos, que a una de cinco salarios mínimos. Aunado al hecho, de que la persona que gane cinco salarios mínimos posiblemente no tenga grandes diferencias con la que gane cuatro salarios. En este sentido, posiblemente, no sería legítimo otorgar un trato distinto entre las personas, mucho menos por su situación económica. El legislador, tendría en todo caso que justificar la imposición de un trato desigual otorgado a dos o más particulares que se encuentren sustancialmente en una posición parecida o similar frente a la administración, es decir una lesión patrimonial, derivada de la actividad administrativa irregular del Estado.

Como lo señala, el jurista Miguel Carbonell, parece lógico afirmar que la igualdad prevista por los artículos 1º y 4º de la Constitución, no debe, ni puede entenderse como

simetría absoluta. Más bien se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones no razonables, o mejor dicho que haga distinciones justificables y no discriminaciones.¹⁶⁶ O como también, lo señalaba el destacado jurista Recasens Siches, que la igualdad se basa en la Ética y se proyecta como condición jurídica exigida por la idea de la persona humana. Desde el punto de vista moral y filosófico-jurídico, igualdad quiere decir ante todo y por encima de todo –aunque no exclusivamente-, igualdad en cuanto a la dignidad de la persona individual y por tanto, igualdad en cuanto a los derechos fundamentales o esenciales de todo individuo humano, desde el punto de vista axiológico. También significa, paridad formal ante el Derecho, igualdad ante la ley. Resulta pues, que los hombres deben ser tratados igualmente por el Derecho respecto de aquello que es esencialmente igual en todos ellos, a saber, en la dignidad personal y en los corolarios, de ésta, es decir, en los derechos fundamentales o esenciales que todo ser humano debe tener.

Así pues, debe haber igualdad en dignidad individual en los derechos a la vida, a la seguridad personal, a las libertades de conciencia, de pensamiento, etc. También debe haber igualdad jurídica respecto de ciertas materias en las que de hecho hay desigualdades reales, pero irrelevantes para la justicia, en determinadas situaciones jurídicas. La averiguación de si determinadas desigualdades deben ser relevantes en justicia para el Derecho, o no, es un problema que no puede ser resuelto en términos absolutos, generales y necesarios. Es un imperativo de axiología jurídica aplicada al procurar que la situación posesoria de cada persona esté en armonía con los méritos que hay contraído mediante su trabajo y los resultados de éste. La discriminación puede definirse como una distinción perjudicial a pretexto de dos tipos de hechos: A pretexto de hechos no imputables al individuo y que son irrelevantes desde el punto de vista social-jurídico, tales como las diferencias raciales, el color, o el sexo o a pretexto de pertenecer a categorías colectivas genéricas, como el idioma, la religión, la opinión

¹⁶⁶ CARBONELL, Miguel. *La Constitución en Serio. Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales*. 2ª edición. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002. PP. 128-130

política, o de cualquier otra índole, la posición económica, el estrato social o el origen nacional. Dar a la diferencia de medios económicos efectos jurídicos más allá de los límites del campo puramente económico resultaría injusto a todas luces.¹⁶⁷

Otro trato distintivo en la iniciativa de ley, lo podemos encontrar en el artículo 15, el cual señala que a los reclamantes cuyos ingresos mensuales sean de cuatro o menos salarios mínimos generales diarios vigentes en el Distrito Federal elevados al mes, corresponderá una indemnización equivalente a ocho veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo para riesgos de trabajo y en caso de no encontrarse en el caso de la hipótesis anterior, el reclamante solo tendrá derecho a una indemnización correspondiente a seis veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo.¹⁶⁸

Retomando, el análisis de la indemnización, cabe destacar que para la cuantificación de esta, deberá atenderse al contenido del artículo 16, se tomará como base el término, el cual consistirá en el período comprendido entre la fecha en que sucedieron los daños o la fecha en que hayan cesado éstos; cuando sean de carácter continuo, sin perjuicio de la actualización de los valores al tiempo de su efectivo pago, de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Los términos para el cómputo de los intereses empezarán a correr según la iniciativa; 15 días después de que quede firme la resolución administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación integral, y 180 días después de que quede firme la indemnización administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva para quienes

¹⁶⁷ RECASENS SICHES, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Decimotercera edición. Editorial Porrúa. México. 1998. PP. 589-594

¹⁶⁸ *Cfr.* Artículo 15 de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Apéndice de este trabajo.

tengan derecho a la reparación por equidad; nuevamente encontramos el trato desigual del que hablábamos, pero ahora con una disposición de carácter procedimental.

Veamos ahora que nos dice el Código Fiscal de la Federación, respecto a los intereses que corren cuando estamos en presencia de disposiciones relativas a devoluciones de pago de lo indebido:

Art. 22

.. cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cincuenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente . Tratándose de devoluciones que se efectúen mediante depósito e cuenta bancaria del contribuyente, la devolución deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días contados en los términos de este párrafo.

El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor hasta aquél en que la devolución esté a disposición del contribuyente. Se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución bancaria señalada en la solicitud de devolución o se notifique a dicho contribuyente la autorización de la devolución respectiva, cuando no haya señalado la cuenta bancaria en que se debe efectuar el depósito. Cuando el contribuyente presente solicitud de devolución del pago de lo indebido, y esta no se efectúe en los plazos indicados en el tercer párrafo de este artículo, o se niega y posteriormente es concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o por un órgano jurisdiccional, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al del vencimiento de dichos plazos, o de que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución por la que se negó la devolución solicitada según se trate, conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos por mora, en los términos del artículo 21 de este Código que se aplicará sobre la devolución actualizada. Cuando el fisco federal deba pagar intereses a los contribuyentes sobre las cantidades actualizadas que les deba devolver, pagará dichos intereses conjuntamente con la cantidad principal objeto de la devolución actualizada.

En los casos distintos a lo previsto en el párrafo anterior, en los que el contribuyente obtenga el derecho a la devolución del pago de lo indebido, por así disponerlo una resolución dictada en un recurso administrativo o por un órgano jurisdiccional, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día en que se hubiera presentado el primer medio de impugnación que dio origen a la emisión de la resolución que ordenó la devolución o de la cual se deriva la obligación e la autoridad de hacer la devolución, conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos por mora en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas que se hayan pagado indebidamente. La devolución a que se refiere este párrafo se aplicará primero a intereses y, posteriormente, a las cantidades pagadas indebidamente. En lugar de solicitar la devolución a que se refiere este párrafo, el contribuyente podrá compensar las cantidades pagadas indebidamente. En lugar de solicitar la devolución a que se refiere este párrafo, el contribuyente podrá compensar las cantidades a su favor, incluyendo los intereses, contra cualquier contribución que se pague mediante declaración, ya sea a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor. Tratándose de contribuciones que tengan un fin específico sólo podrán compensarse contra la misma contribución.

En ningún caso los intereses a cargo del fisco federal excederán de los que se causen en cinco años.¹⁶⁹

Los inconvenientes que encontramos a lo antes señalado, radican en principio, en que es común que los ciudadanos difícilmente obtengan la devolución de sus pagos, aunado a que la reiterada aplicación del Código Fiscal de la Federación, como ya lo señalamos, podría representar para el particular, dificultades al momento de intentar reclamar la indemnización al Estado, toda vez que en el Código Fiscal al igual que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como analizaremos detalladamente; todos los actos y resoluciones que emita la autoridad se presumirán legales.

VII. De la concurrencia

¹⁶⁹ Artículo 22 del Código Fiscal de la Federación. Vigente.

La iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contempla amplias hipótesis de concurrencia, lo que permitirá al Estado distribuir proporcionalmente el pago de la indemnización entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada.

Como primera regla de concurrencia, encontramos que a cada entidad deberán atribuírsele los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación; asimismo, responderá por los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos así como las entidades de las cuales dependan otra u otras entidades, en este caso, sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando las segundas no hayan podido actuar en forma autónoma; a las entidades que tengan la obligación de vigilancia respecto de otras, y sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando de ellas dependiera el control y supervisión total de las entidades vigiladas:

Cuando se trate de obras que hayan sido ejecutadas por otra responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada.

Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa a lo que su propia legislación disponga.

En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Establece una responsabilidad solidaria, cuando sea imposible identificar con precisión a los causantes de la lesión patrimonial.

Cuando se trate de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación de concesionante que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, según el texto de la iniciativa; el Estado responderá directamente. En caso contrario, cuando la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación impuesta por el concesionante, la reparación correrá a cargo del concesionario y, de ser éste insolvente, el Estado la cubrirá subsidiariamente.

Existen casos en que particulares (no precisamente el reclamante), contribuyen a la deficiencia de los servicios públicos, cito como ejemplo los establecimientos mercantiles, que tienen bajo su responsabilidad, el manejo de grandes toneladas de mercancía mediante por camiones que en ocasiones se estacionan en la vía pública, lesionando gravemente el pavimento de la calle. Por lo que en caso, de que resulte dañado un automóvil por dicho motivo, podrían existir en efecto dos responsables, por un lado el Estado, por no realizar dicho servicio de mantenimiento en la calle y por el otro, el tercero particular responsable. El Estado, tendría que probar en todo caso la responsabilidad de este particular, lo que permitiría también contar con una ciudadanía responsables y contribuiría a evitar importantes erogaciones al Estado, compartir sus respectivos gastos, en caso de que sea procedente la indemnización. siempre y cuando se encuentre plenamente demostrada dicha participación o incluso el particular, lo puede manifestar en su reclamación, lo que ayudaría a aminorar la carga presupuestal de la indemnización.

VIII. Sanciones al particular que presente reclamaciones improcedentes

El legislador estableció una sanción al particular que presente reclamaciones de indemnización que sean notoriamente improcedentes, ya que no solo se desecharán de plano, sino que se establecerá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, e incluso textualmente señala la iniciativa, que esta multa será impuesta sin trámite alguno por la instancia ante quien se haya presentado la reclamación; lo cual pone en peligro la seguridad jurídica del gobernado por muchas razones, en primer lugar cuales serán las reclamaciones notoriamente improcedentes, pues el legislador en ningún momento estableció causales de procedencia o de improcedencia, lo que genera un amplio margen de discrecionalidad a favor de la autoridad que este conociendo del asunto, y no se diga, si la autoridad que esta conociendo del asunto es la misma responsable, aunado a la discrecionalidad al momento de decidir el monto de esa multa; ya que si nos situamos en el supuesto de que un ciudadano haya sido afectado en su patrimonio por el Estado y por un error o con la intención, la autoridad que está conociendo del asunto resuelve la improcedencia de la reclamación y por lo tanto, la procedencia de una multa, será doblemente lesionado en su patrimonio el gobernado, pues en todo caso, por las implicaciones gravosas de la multa, posiblemente el gobernado tendrá que pagarla, y posteriormente impugnarla si así lo considera; en este caso no solamente se vería lesionado una vez más; sino también tendría que acudir a diversas instancias, lo que quebrantaría una vez más la intención original de evitar al gobernado la pluralidad de instancias. Se argumentó, que la imposición de estas multas permitiría que esas sumas de dinero, fueran a engrosar el rubro de indemnizaciones de las dependencias, pero no creemos que sea la mejor opción.

Aunado a lo anterior, a pesar de que la iniciativa mencione que la multa se impondrá sin trámite alguno, no debe interpretarse en un sentido arbitrario, ya que cualquier multa debe

ajustarse a lo preceptuado por el artículo 21 constitucional¹⁷⁰ y al mínimo de garantías constitucionales, como una debida fundamentación y motivación.

IX. De los actos ilegales

A pesar de que en su inicio las ideas doctrinales en que se basó tanto la reforma constitucional como la iniciativa de ley en la materia, en el sentido de que estábamos en presencia de una responsabilidad directa y objetiva, y que la ilegalidad nada tenía que ver con el tema, el legislador en el artículo 13 de esta iniciativa, le otorga importancia a la ilegalidad de los actos para efectos indemnizatorios, al decir que en caso de que la autoridad administrativa o la jurisdiccional determinen, de acuerdo con los elementos que hayan tenido a la vista en los respectivos procedimientos, que la actuación del servidor público causante de la lesión patrimonial reclamada resulta manifiestamente deficiente o ilegal, o bien que la actuación de la Administración Pública Federal hubiese sido realizada por debajo de los estándares promedio de funcionamiento de la actividad administrativa de que se trate; la indemnización deberá corresponder a la prevista en este artículo como reparación integral, independientemente del ingreso económico del reclamante. Lo que confirma la influencia que tuvo la ilegalidad de los actos, en el legislador, lo que resulta afortunado desde nuestro particular punto de vista, y consideramos que sus alcances deberían ser superiores, pues desde este momento el legislador admite, que existen muchos actos ilegales que pueden llegar a causar graves daños y perjuicios a los particulares. Por tal motivo, deberían ser considerados no solo en el procedimiento entablado para la obtención directa del pago de daños y perjuicios del Estado, sino deberíamos empezar a considerar, aquellas resoluciones ya sean jurisdiccionales o contencioso-administrativas que decretan la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos estatales respectivamente. En principio, nuestro interés por

¹⁷⁰ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de política, las que únicamente consistirán en

este tema de tesis fue precisamente debido a una de esas manifestaciones de la actividad estatal, evidentemente ilegales e inconstitucionales. Por tal motivo, realicé varios comentarios con relación al juicio contencioso-administrativo y al juicio de amparo y la posibilidad de que en estos se considerara solo en algunos casos el pago de daños y perjuicios, sin embargo, algunas opiniones expresadas al respecto, me manifestaron que podríamos *desnaturalizar* esas instituciones jurídicas; con lo cual corremos el riesgo de que se conviertan en instituciones estáticas que no puedan adaptarse a nuevas realidades; por lo tanto consideramos que se deberían considerar dichas ideas, ya que no atentaría por ningún motivo contra la naturaleza directa y objetiva de la responsabilidad estatal, sino por el contrario vendría a complementar el estado de derecho por el que tanto se ha pugnado.

Acorde incluso con la reforma al artículo 113 constitucional, se adelantó en este tema el decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que enseguida analizamos brevemente, y que fue publicada el pasado 12 de julio de 2003, en el Diario Oficial de la Federación¹⁷¹, el cual en su título sexto señala que el Sistema de Administración Tributaria será responsable directamente del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, se establece en esta Ley del Servicio de Administración Tributaria, que la reclamación de pago de daños y perjuicios será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común, es decir adquiere supremacía frente a las demás leyes.

multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

¹⁷¹ Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Publicada el pasado 12 de julio de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

Como supuestos de procedencia de dicha reclamación, contempla la Ley del SAT, que el contribuyente estará obligado a probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

Lo que viene a reforzar nuestra idea original, con relación a las declaraciones de ilegalidad de los actos administrativos, es que el legislador en este caso, no solo contemplo un procedimiento detallado y claro para el gobernado, sino también pensó en evitarle una pluralidad de instancias administrativas o jurisdiccionales, tan comunes en los conflictos en que una de las partes es el Estado, tan es así que dicha ley establece la posibilidad de que en la misma demanda en que se controvierte una resolución o en una por separado, se podrá solicitar la indemnización. Dentro de esos privilegios procedimentales, se encuentra por un lado que se exige al gobernado lesionado en su patrimonio, de la obligación de adjuntar documento alguno en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo, aunque en este caso dependerá del gobernado como ya se mencionó la demostración de la existencia de la lesión.

Este decreto estableció también con claridad, los requisitos que deben estar contenidos en las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, las cuales deberán en su caso, declarar e derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios, y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago. Cuando no se haya probado el monto de los daños y perjuicios, la sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos.

Dicha ley, también contribuye a evitarle al gobernado diversas instancias antes de obtener el pago de daños y perjuicios, al señalar en su último párrafo, que el Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. El legislador en este caso, fue explícito al momento de aclarar que se entenderá por falta grave al señalar las siguientes:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave
- III. Se anule por desvío de poder

Lo anterior, no solo beneficia al ciudadano, sino también podría significar un ahorro al Estado, toda vez que es común que las autoridades, más por costumbre que por su procedencia, interpongan recursos destinados al fracaso, lo que finalmente significa una carga para el erario público tanto para las dependencias que los promueve como para los órganos que los resuelven.

X. Del procedimiento

Hemos venido anunciando la importancia, de un procedimiento detallado y claro, ya que en nuestra opinión, el legislador no estableció un procedimiento reclamatorio autónomo o

especial, por lo que la aplicación supletoria de las leyes que menciona, podrían marginar la aplicación del espíritu de la reforma constitucional.

En este sentido, posiblemente los esfuerzos legislativos por incorporar diversas instituciones de nada servirían, si no contamos con disposiciones procesales o procedimentales claras y precisas, que permitan la armonía, la uniformidad y la aplicación práctica de las instituciones jurídicas, máxime aún si estamos en presencia de instituciones tan complejas como son las administrativas, pues es común encontrar en la actividad administrativa una pluralidad de ordenamientos y procedimientos, aunado al dinamismo y falta de permanencia de los funcionarios públicos que realizan actividades administrativas y que dependen de los cambios políticos, lo que provoca la falta de formación para cumplir con las exigencias que día con día requiere la función pública. Por tal motivo, iniciamos este apartado con una síntesis de lo que para la iniciativa, es el procedimiento, asimismo; haremos los comentarios respectivos, para concluir con una propuesta.

A. Del inicio del procedimiento de reclamación

La iniciativa establece que el procedimiento, podrá ser iniciado de oficio o por reclamación de parte interesada, retomando en este caso lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

B. De las autoridades competentes

El artículo 21 señala que la reclamación del pago de daños y perjuicios al Estado, se podrá interponer indistintamente ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo¹⁷², lo cual, en nuestra opinión, significaría la conjunción en una sola persona de juez y de parte, lo que probablemente vicia de entrada el proceso o

¹⁷² Cfr. Apéndice de este trabajo.

procedimiento de que se trate, pues es obvio que la responsable siempre cuidará y privilegiará sus propios intereses.

Respecto a la competencia, se establece una competencia especial, conforme al artículo 35 de la iniciativa en estudio, a favor de la Secretaría de la Función Pública, en caso de que dos o más dependencias y entidades hayan concurrido en la producción de las lesiones patrimoniales reclamadas. Y aquí la Secretaría de la Función Pública resolverá, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando una dependencia o entidad presuntamente responsable reciba una reclamación que de acuerdo con el artículo 21 de esta ley, suponga concurrencia de agentes causantes de lesión patrimonial deberá remitirla a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para los efectos mencionados en el párrafo anterior.

También se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando deriven de una queja o denuncia ante dicho organismo, y podrá ser turnado a la dependencia o dependencias presuntamente relacionadas con la producción de las lesiones reclamadas. Sin embargo, una vez turnadas presumiblemente seguirán el procedimiento establecido en la iniciativa de ley, procedimiento que como ya dijimos no es especial y posiblemente sería necesario agregar algunos conceptos y términos. Por lo tanto estaremos hablando que se substanciará como lo indica el artículo 23 de la iniciativa, es decir, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la vía administrativa y conforme al Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional, lo que evidencia una vez más, en forma aparente, la existencia de dos vías por un lado la administrativa y por el otro, la jurisdiccional.

Otra facultad especial a favor de la Secretaría de la Función Pública, es la facultad que tendrá para celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la ley.

C. De la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos

Conforme a los términos establecidos por la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la declaración de nulidad o anulabilidad de los actos administrativos no presuponen por sí mismas derecho a la indemnización, lo que se contrapone con lo establecido en el artículo 13 de la iniciativa y que anteriormente analizamos, pues hay que recordar que en este artículo, el legislador sí puso especial atención a la importancia de los actos ilegales, y finalmente la declaración de nulidad o anulabilidad, es precisamente la declaración por un órgano competente de actos violatorios de disposiciones legales, por lo tanto, para nosotros y derivado de lo anterior, si deberían crear una presunción en el juzgador.

D. De la carga de la prueba

La iniciativa de ley propone que la carga de la prueba, la tendrá el reclamante lesionado en su patrimonio y al Estado solo le corresponderá probar aquello que lo exima o simplemente aminore su responsabilidad, demostrando según proceda la participación de tercero o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hecho o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento; o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Al respecto, consideramos que la iniciativa deberá ser más explícita en lo que respecta a las pruebas, pues en este sentido, lo único que puede demostrar el particular es la existencia de su patrimonio lesionado, el señalamiento de quien considera fue el órgano responsable y en su caso que es el titular o poseionario del patrimonio lesionado. Ya que en materia de pruebas, el Estado tendrá mayores elementos a su disposición que el mismo particular. Pues el Estado, cuenta con todos los documentos y registros en su poder por ejemplo: archivos, registros públicos, estados financieros, convenios, concesiones, ordenes de ejecución de obras públicas; etcétera. Todos esos elementos, bajo su supervisión y en algunas ocasiones bajo su manipulación; lo que significa ventajas del Estado frente al gobernado en cualquier procedimiento y no se diga frente a un procedimiento de reclamación de pago de daños y perjuicios. Por lo que consideramos prudente que la carga de la prueba la tenga fundamentalmente el Estado, pues ya vimos materialmente que es lo que puede demostrar el particular.

E. De la resolución o sentencia

Se señala que la resolución o sentencia deberá contener: La existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del daño causado, el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación, en casos de concurrencia previstos en el capítulo IV de la iniciativa de ley, se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente; y desde nuestro punto de vista no estaría de más agregar que dicha resolución deberá estar fundada y motivada.

F. De los recursos

Según la iniciativa de ley, cuando se niegue la indemnización o el monto no satisfaga al particular, este tendrá a su elección la interposición del recurso de revisión en la vía administrativa o bien por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

G. De la prescripción

La prescripción será de un año, empezará a correr a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Si se tratan de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. No debemos olvidar, que la institución que ahora estamos estudiando, estuvo contemplada en el Código Civil Federal, y que el término de prescripción conforme al artículo 1161 del Código es de dos años¹⁷³, por lo que con esta iniciativa se reduce el término de prescripción que anteriormente se contemplaba para la institución, en el Código Civil Federal.

Interrumpen la prescripción los procedimientos administrativos o jurisdiccionales, que tiendan a anular o nulificar los actos administrativos, por lo que empezará a correr en todo caso a partir del día siguiente de la fecha de emisión de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva, según la vía elegida.

H. Otras formas de terminación de la controversia

El particular puede optar por terminar la controversia mediante convenios con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá,

¹⁷³ Cfr. Artículo 1161 del Código Civil Federal.

según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

I. Del derecho del Estado a repetir contra los servidores públicos.

La iniciativa contempla que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Dicha sanción formará parte de la sanción económica que se le aplique. La característica de esta sanción será su gravedad; la cual será calificada de acuerdo a los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad. La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

El Estado podrá también instruir, igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves, lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Como sanción administrativa el servidor público, tendrá en todo tiempo el derecho a impugnar la misma a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Según el texto de la iniciativa las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, de las entidades y organismos.

J. De las leyes supletorias

El artículo 10 de la iniciativa señala: “ *La presente ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación; el Código Civil Federal, y los principios generales del Derecho*”. lo cual posiblemente pudiera desvirtuar la intención inicial del legislador, al hacerlo de fácil acceso al gobernado, opinión que hacemos, con base en los criterios, que enseguida se mencionarán.

XI. Análisis de las leyes supletorias a las que remite la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Como lo hemos venido señalando, no encontramos en dicha propuesta, concretamente en el procedimiento, diversos elementos para la substanciación del procedimiento reclamatorio, como son plazos o términos precisos, si se presentará la reclamación por escrito o por comparecencia, si existirá un período de ofrecimiento y desahogo de pruebas, si se dará vista a la autoridad, que término tendrá la autoridad para contestar o resolver, etcétera; por lo que en efecto conforme al artículo 23 de la iniciativa, tendremos que atender a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Fiscal de la Federación según corresponda, o las disposiciones especiales que existan sobre la materia. Por

tal motivo, enseguida citaremos brevemente, cuáles son las características esenciales del procedimiento y su substanciación en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación.

A. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo abarca la administración pública centralizada y por reciente reforma, incluye también a la administración pública paraestatal. Sin embargo, tiene algunas excepciones como al Ministerio Público, cuando actúa en ejercicio de sus facultades constitucionales, tampoco aplica a los organismos constitucionales autónomos, en este sentido, si nos situáramos en un caso de responsabilidad patrimonial del Estado, en el cual tuviera responsabilidad el Instituto Federal Electoral, debemos recordar que este organismo no atiende a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, e incluso derivado de algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como de su propia normatividad, es común que apliquen en principio, sus propias disposiciones internas y en su caso aplican el Código Federal de Procedimientos Civiles, pero nunca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o el Código Civil Federal a los cuales también remite la iniciativa de ley que estamos comentando. Por lo que nuevamente, estaríamos en presencia de graves contraposiciones al momento de aplicar la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. No debemos olvidar que a su vez la disposición supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el cual encontramos por supuesto grandes privilegios a favor del Estado, en lo que proceso se refiere ya que nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que el Código exija de las partes.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que todas las promociones deberán presentarse por escrito, en el cual se precisarán el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para oír notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, imprimirá una huella digital. Además anexarán los documentos que acrediten su personalidad y lo que en cada caso sean requeridos por los ordenamientos respectivos.

El artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que la resolución que recaiga deberá contener todos los elementos y requisitos señalados para el acto administrativo, por ejemplo la competencia, por lo tanto tendremos que analizar si las autoridades que conocerán de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estarán plenamente facultadas para emitir resoluciones en esta materia, o habría que considerar hacer las respectivas modificaciones para dotarlas de competencia. Aunado a que dichas resoluciones deberán cumplir en todo momento con los fines de interés público. En caso de que la autoridad no cumpla con los requisitos establecidos por el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento, dará lugar a la nulidad o anulabilidad del acto administrativo; pero en términos del artículo 7 de la misma ley, la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del artículo tercero, será anulable pero con excepciones, toda vez que en términos de dicho numeral, el acto declarado anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad e incluso será ejecutable y posteriormente subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto, lo que demuestra, una vez más que el Estado gozará de amplias prerrogativas en el

procedimiento, ya que el acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.¹⁷⁴

Otra prerrogativa más en favor de la autoridad, la encontramos en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según sea el caso

Otra observación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es que establece un plazo de tres meses para la resolución de cualquier procedimiento, salvo lo que dispongan los diversos ordenamientos, en la materia. Sin embargo, no encontramos disposición expresa sobre el término que tiene la autoridad para contestar una queja o cualquier promoción que presente el particular, aunque se entiende que debe ser dentro del término de tres meses, no hay término claro para que conteste la administración. En caso de que no se resuelva dentro de los tres meses, opera lo que en nuestro sistema jurídico conocemos como *negativa ficta*, nuevamente en perjuicio del promovente, o al menos que en las disposiciones se establezca lo contrario, en este sentido, tampoco encontramos disposición sobre la materia, en el proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo; deberá mediar constancia de tal circunstancia, que nuevamente conocerá la autoridad ante la que estamos promoviendo, teniendo esta la obligación de expedirla en dos días hábiles. En el caso de que se recurra la negativa ficta y peor aún ésta no se resuelva dentro del término, se entenderá confirmada una vez más en sentido negativo. Lo que podemos observar, es que en caso de que el particular, promueva reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nuevamente se encontrara con los tradicionales obstáculos procedimentales.

¹⁷⁴ Artículos 3 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Con relación a los términos y plazos, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. Asimismo, conforme al artículo 31 la autoridad tiene facultades para ampliar los términos y plazos, lo que significaría la elasticidad del procedimiento en perjuicio del ciudadano con la única limitante de que no exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.¹⁷⁵

En cuanto al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, habrá que cumplir prácticamente con los mismos requisitos del procedimiento administrativo, y solo en el caso de que se pidiera la suspensión de la ejecución del acto impugnado, procederá siempre y cuando entre otros requisitos, no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público o no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos en el caso de no obtener resolución favorable.

Por otro lado, el gobernado se quedaría sin posibilidades de interponer recurso de revisión en caso de que los daños y perjuicios hayan cesado, pues conforme al recurso de revisión en el artículo 89, se considera improcedente el recurso entre otras causales, contra actos consumados de un modo irreparable¹⁷⁶, y en el caso que nos ocupa, en la mayoría de las ocasiones estaremos en presencia de actos consumados de un modo irreparable, toda vez que el término conforme a la presente ley, empezará a correr desde que hayan cesado.

Finalmente, otro término que contempla la Ley en estudio, es el que se da a la autoridad para que cumpla con lo ordenado, el cuál será de cuatro, meses. En la especie, posiblemente al momento de la conclusión de la presente reclamación, el particular habrá

¹⁷⁵ Artículos 28 y 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁷⁶ Artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Se desechará por improcedente el recurso.. Fracción III. Contra actos consumados de un modo irreparable.

pasado más de un año en dicho procedimiento, y posiblemente sin obtener respuesta favorable, a sus intereses.

B. Código Fiscal de la Federación

Como se señaló, la iniciativa en estudio nos remite al Código Fiscal de la Federación para aplicarlo supletoriamente, por tal motivo hicimos una síntesis del juicio de nulidad y del recurso de revocación.

Como regla general el artículo 18 del Código en estudio¹⁷⁷, señala que todas las promociones presentadas por los particulares, deberán contener una serie de requisitos como la firma de la persona legalmente autorizada, o en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al igual que sus anexos, constar por escrito que contenga nombre, domicilio fiscal, la autoridad a la que se dirige, el propósito de la promoción y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán acompañar al requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario.

La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público o,

en su caso de recursos administrativos, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes locales que lleva la autoridad fiscal, en los términos previstos en el Reglamento de este Código.

Aunado a lo anterior, el recurso de revocación que contempla el Código, establece como requisitos de procedencia en términos de los artículos 116 y 117 del Código Fiscal, señalan que únicamente será procedente en materia fiscal federal, en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme la ley, dicten las autoridades aduaneras, cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del código. También procede en contra de los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código,
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley,
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código,
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

Hay que recordar que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, el particular contará con el término de cuarenta y cinco días para la interposición del recurso, plazo que se empezará a contabilizar a partir de la notificación de la resolución que se impugna.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Artículo 18 del Código Fiscal de la Federación Vigente.

¹⁷⁸ Ibidem. Código Fiscal de la Federación. Vigente.

El escrito que contiene el recurso, deberá contener la resolución o acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate, si no se ofrecen pruebas ni se expresan agravios, la autoridad dará un plazo de cinco días para que cubra dichas omisiones, sino se desechará sino se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado. Aunado a los anexos que se deben acompañar, los documentos que acrediten la personalidad, y en su caso el documento en que obre el acto impugnado así como las pruebas que ofrezca.

La resolución deberá dictarse y notificarse en un término que no excederá de tres meses sin embargo, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Por otro lado dicha resolución puede consistir en el desechamiento; puede confirmar, mandar reponer el procedimiento administrativo, o que se emita una nueva resolución, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el impugnado o dictar uno nuevo que los sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentra firme.

No hay que olvidar que en caso de solicitar la suspensión, el recurso debe estar acompañado de una garantía del interés fiscal, cuyo plazo será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de las cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo.

Por otra parte, con relación al conocido como juicio de nulidad, conforme al artículo 198 del Código en estudio, son partes en el juicio contencioso-administrativo: El demandante, el demandado que es la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá apersonarse en los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la federación.¹⁷⁹

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional Competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. En cambio conforme al tercer párrafo del artículo en comento, señala un mayor plazo para las autoridades para poder presentar su demanda pues cuenta con un término de cinco años a la fecha en que sea emitida la resolución.

En la demanda se puede solicitar la suspensión del acto impugnado siempre que se cumplan con los requisitos del artículo 208 bis, misma que será negada cuando pueda ocasionar perjuicios al interés general y en todo caso podrá ser concedida la suspensión al particular siempre y cuando otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad. Aunque posteriormente, la sala puede revocar la resolución que niegue o acepte la suspensión; cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

La autoridad cuenta con cuarenta y cinco días para contestar su demanda. Para contestar la ampliación de demanda será de veinte días. Si no contesta en ese término se tendrán por ciertos los hechos.

¹⁷⁹ Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación Vigente.

Como se observa, el procedimiento propuesto con base en el Código Fiscal, es posiblemente más claro, sin embargo, podría dificultar, el acceso del particular a esta institución como lo hemos venido señalando, lo que rompería con la intención del legislador.

XII. La Responsabilidad Patrimonial del Estado como garantía constitucional

Previamente a la propuesta que pretendemos hacer, la cual consistirá básicamente en una propuesta de carácter procedimental, resulta pertinente tratar de comprender la naturaleza y alcance del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pues como atinadamente señala el Doctor Álvaro Castro, se ha venido a convertir en nuestro sistema jurídico en una nueva garantía constitucional.¹⁸⁰

La inclusión de la institución en estudio, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguramente tiene y tendrá diversas implicaciones constitucionales y legales, que deben ser consideradas, al momento de resolver un procedimiento reclamatorio de esta naturaleza, pero también deben ser consideradas por nosotros para tratar de elaborar una propuesta congruente. En este orden de ideas, estudiaremos brevemente no sólo los alcances administrativos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino también los alcances de carácter constitucional.

No existe en nuestro sistema jurídico, un criterio uniforme respecto a lo que debemos entender por garantías individuales y constitucionales, o si estos vocablos son sinónimos. Para algunos autores, las garantías constitucionales, son derechos que la Constitución otorga a los habitantes de la República frente a las autoridades, derechos que al estar comprendidos dentro del contexto de la Ley Fundamental, tienen el rango superior frente al orden nacional. Esos

¹⁸⁰ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Nueva Garantía Constitucional*. Op. Cit. P.60

derechos que la Constitución otorga, en ocasiones son considerados como derecho humanos al respecto, autores como Bazdresch, señalan que las garantías constitucionales protegen directamente los derechos humanos y por ende sus titulares son precisa y exclusivamente los hombres, como personas físicas como personas morales o de derecho privado o público.¹⁸¹

Pero, otro sector de la doctrina prefiere evitar el debate anterior, optando por dejar en claro que no se deben confundir los derechos públicos subjetivos contenidos en la carta magna, con las auténticas garantías constitucionales, ya que son sólo garantías, aquellas que establecen los medios de hacerlas valer o darles eficacia, de ahí que se señala que únicamente son garantías constitucionales y a su vez individuales las contenidas en los veintinueve primeros artículos de la carta fundamental de nuestro país. Otros autores, por su parte consideran que no se deben limitar las garantías individuales, únicamente a los primeros veintinueve artículos de la Constitución ya que se ha llegado incluso a considerar, que existen también garantías de carácter institucional, relativas a la protección especial de ciertas instituciones a través de la regulación constitucional, con la finalidad de hacer imposible una supresión en vía legislativa ordinaria. Por tal motivo este sector doctrinal, considera que las garantías constitucionales deben interpretarse y protegerse con base en todo el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues todo ello en su conjunto constituye un medio de protección para el individuo, posición que ya sostenía hace algunos años el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio L. Vallarta, quien consideraba que el concepto de garantías individuales no sólo deberían comprenderse como los primeros 29 artículos de la Constitución, sino también, aquellos otros preceptos constitucionales que los presuponen, los explican o los contemplan.

¹⁸¹ BEZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso Introductorio*. 4ª edición. Editorial Trillas. México. 1990. P. 35

Sobre el tema, nuestro máximo Tribunal, ha sostenido los siguientes criterios jurisprudenciales:

GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS. Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo estos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros, es decir, la garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.¹⁸²

GARANTIAS INDIVIDUALES ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catalogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹⁸³

¹⁸² Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: IV, Octubre de 1996 Tesis: I. 6°. C. 28 k Página: 547

¹⁸³ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: 62 Sexta parte. Página. 39

Ahora bien, como sabemos, con relación a la defensa de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución, el medio común de defensa de estos, es el juicio de amparo, el cual extiende su esfera protectora a todos aquellos que conceden facultades a las personas individuales y colectivas, o sea a través de la tutela de los derechos de la persona humana y de los derechos sociales superando el área restringida de los veintinueve primeros artículos de nuestra Constitución Federal.

Cuando analizábamos en el capítulo dos de este trabajo de tesis, la naturaleza jurídica del texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, señalábamos que para nosotros, es una garantía constitucional, sin embargo, no consideramos en estricto sentido, que el texto por sí solo *garantice* la exacta observancia de este, por lo tanto estamos convencidos de que requerirá en todo momento, no solamente de un procedimiento bien establecido, sino posiblemente se auxiliará de otras garantías individuales ya contempladas en nuestra Constitución pues ya vimos, que las garantías individuales, son el instrumento de protección de derechos consagrados en el orden constitucional. Toda vez que en el supuesto, de que fuere infringido el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, por alguna autoridad, el gobernado posiblemente si podría alegar en vía de amparo violación al segundo párrafo del artículo 113 constitucional; sin embargo, es probable que el Juez de Distrito, acordaría la improcedente de la interposición del juicio de amparo, toda vez que no agotó el principio de definitividad a través del procedimiento estipulado en las leyes secundarias. Caso distinto sería, si el gobernado alegará por ejemplo, violaciones directas a la Constitución, concretamente a los artículos 14 y 16, que se pudieran dar durante el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, debemos decir que no existe la menor duda de que el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se convirtió a partir del 1º de enero de 2004 en norma fundamental, debido a la naturaleza intrínseca de la constitución y al principio de supremacía

constitucional. Ahora, dependerá del contenido de su ley reglamentaria, la más óptima aplicación de la institución.

Precisamente, ya observamos, como las reformas al Código Financiero del Distrito Federal, que en páginas anteriores citamos textualmente, van totalmente en contra de lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 113 constitucional; lo que evidencia la importancia de una adecuada reglamentación, pues de lo contrario los esfuerzos por elevar a rango constitucional a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de nada servirían al gobernado.

XIII. Posibles inconvenientes del procedimiento propuesto en la iniciativa.

De ninguna manera pretendemos hacer de este trabajo de tesis, un medio de excesiva crítica al procedimiento propuesto por la iniciativa, pues cuenta con elementos importantes e incluso especificaciones fundamentales. Tampoco tratamos de desacreditar la institución del procedimiento administrativo, pues este también tiene aspectos positivos, e incluso no debemos olvidar la trascendencia de su creación, pues anteriormente, la Administración actuaba en forma totalmente arbitraria; por tal motivo, únicamente pretendemos manifestar nuestra opinión, que posiblemente también tendrá muchos elementos discutibles.

La composición de la Administración Pública es sumamente compleja, por la cantidad de ordenamientos jurídicos que la regulan, por el número de funcionarios que la integran, porque en ocasiones atiende a imperativos políticos, por tal motivo, se pueden dar situaciones de incompatibilidad entre el propósito político o la exigencia técnica e incluso, como ya lo vimos, no existen limitaciones jurídicas claras, de donde resulta que la Administración no obstante que viva en un orden jurídico, resulta en ocasiones, a diferencia de otras funciones del Estado menos vinculada a la norma jurídica por ejemplo, que la función jurisdiccional, ya

que ésta en cambio, es puramente jurídica y el elemento metajurídico que en ella puede intervenir, es únicamente el interés social y al orden público.

Aunado a lo anterior, de aprobarse el procedimiento de reclamación establecido por la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el particular nuevamente tendrá que enfrentarse con múltiples obstáculos que no siempre serán de índole legal. Aunado a esas características intrínsecas de la Administración de las que hablábamos, como son la presunción de validez o presunción de legitimidad del acto administrativo, la ejecutividad del acto administrativo, que no es más que la posibilidad de que la Administración se haga justicia por sí misma, como lo señala el administrativista Antonio Carrillo Flores.¹⁸⁴ Aunado al hecho, de que los actos administrativos son en esencia impugnables, y que no es hasta que se agotan los cauces legales cuando adquieren firmeza, lo que implicara en todo caso para el gobernado, tener la necesidad una vez más de acudir a diversas instancias y por ende pasar por un largo proceso al respecto, que finalmente podría concluir en la vía jurisdiccional.

Aunado a las amplias facultades con que cuenta la autoridad administrativa que anteriormente mencionamos, se suman aquellas facultades, como las prevenidas en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como son iniciar de oficio un nuevo procedimiento, o la discrecionalidad palpable en el artículo 61 de la Ley en comento, en el cual se permite a la autoridad emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento, respetando las garantías individuales, en el caso de situaciones de emergencia o urgencia, debiendo fundar y motivar su determinación. Todo ello en su conjunto es considerado incluso por muchos autores, como un verdadero atentado a las garantías de los ciudadanos, e incluso han recomendado su derogación¹⁸⁵

¹⁸⁴ CARRILLO FLORES, Antonio. *Op. Cit.* P. 67

¹⁸⁵ MARTINEZ GOMEZ, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 2002

Con relación a lo propuesto por la iniciativa, relativo a que en el caso de que el gobernado, no obtenga resolución favorable en el recurso administrativo, podrá en efecto acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante el cual el ciudadano se encontrará nuevamente ante otra instancia, y posiblemente con otros obstáculos para el tema que estamos analizando.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, dos son las características que configuran, sin lugar a dudas, que el Tribunal es de anulación, -según el jurista Emilio Margain- el tribunal no puede ejecutar sus propias sentencias, ya que ante la negativa de incumplimiento por parte de la autoridad en lo resuelto por dicho tribunal, el actor en todo caso debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de este órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento. La segunda característica es que ante el Tribunal el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución emitida, en cambio ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.¹⁸⁶. Es decir, el Tribunal Fiscal tiene facultades de simple anulación mas no de plena jurisdicción, y el acto impugnado ante él debe juzgarse a través de los fundamentos esgrimidos por las autoridades demandadas, y el actor en un juicio de esa naturaleza, solo está obligado a combatir esos fundamentos y no otros diversos y a analizar y presentar las pruebas que considere oportunas en relación con el conocimiento que tenga e la resolución combatida.

La sentencia del contencioso, puede tener diversos efectos, como reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada o declararla para efectos, y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, y en caso de que la autoridad no de cumplimiento a la misma, el particular puede

acudir en queja ante la Sala que dicto la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley, con lo cual si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia en el plazo de cuatro meses, ello dará origen a nuevo juicio, el particular no podrá alegar improcedencia del nuevo acto al no haberse dictado dentro de dicho plazo, sino que ahora tiene la obligación de acudir ante la Sala en queja para que ésta exija y conceda al funcionario responsable un plazo de veinte días para que dé cumplimiento al fallo, como lo establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que podría significar para el gobernado una vez más una gran inversión de tiempo, y esperar una resolución que posiblemente no le sea favorable.

Retomando una vez más, las ideas del destacado jurista Carrillo Flores, señala que el problema del procedimiento administrativo queda planteado tan pronto como se reconoce en el Estado la existencia de una función administrativa. Esta función fija al Estado metas de su obrar y para llegar a ellas necesariamente tiene que seguir determinados caminos, esos caminos forman el objeto de dicho procedimiento, aunado a que lo que se conoce como autotutela de la Administración, es que el Estado obra preponderantemente por lo que él juzga un interés público y sólo en forma secundaria para la salvaguardia de un interés privado.¹⁸⁷

Como lo mencionamos desde el texto introductorio de este trabajo, no es suficiente basar nuestra opinión respecto al procedimiento reclamatorio, planteado en la iniciativa, con base en la consulta bibliográfica, por tal motivo acudimos a fuentes reales y estadísticas, mismas que a continuación se sintetizan, pues consideramos que el problema del procedimiento reclamatorio, estriba fundamentalmente, en la autoridad que conocerá del mismo y en substanciación.

¹⁸⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Décimoprimer edición. Editorial Porrúa. México. 2002

¹⁸⁷ CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. P. 95

La iniciativa de ley contempla la posibilidad de que la autoridad competente para conocer de la responsabilidad patrimonial del Estado, sea la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, como ya se mencionó, propone que se aplique la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la substanciación del procedimiento reclamatorio, lo cual como hemos venido señalando no garantiza la plena aplicación de la institución, como se apreciará del siguiente estadístico realizado por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, que representa el número de recursos interpuestos por el particular y cuántos de ellos fueron resueltos a favor de los ciudadanos, lo cual refuerza nuestra opinión respecto al procedimiento propuesto por la iniciativa.

	Recursos Administrativos	Total Recibidos 2002-2003	Total Revocados 2002-2003
Unidad de Asuntos Jurídicos	De revocación (LFRSP Y LFRASP)	45	30
	De revisión (LFPA)	147	24
Contraloría Interna	De Revocación (LFRSP Y LFRASP)	7	0
	De revisión (LFPA)	0	0

Aunado a lo anterior, es importante destacar, que desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hasta la conclusión del año 2003, dicha Secretaría no recibió ninguna solicitud de indemnización con base en el artículo 77 bis de la referida Ley.

Con relación a la sanción de servidores públicos, el estadístico nos demuestra que entre los años 2002 y 2003, la Contraloría Interna sancionó a 23 servidores públicos, mientras que la

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, sancionó a 4155 servidores públicos.¹⁸⁸

De lo anterior podemos concluir varias cosas, en primer lugar, que posiblemente el procedimiento propuesto por la iniciativa, no sea el más idóneo para los intereses del particular. En segundo lugar, que aunque no guarda una relación directa con la responsabilidad patrimonial del Estado, la indemnización contemplada hasta antes de la reforma constitucional que hemos venido estudiando, y que se encuentra contemplada en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue nula su aplicación por diversos motivos, y posiblemente también, debido al desconocimiento de la norma, lo que nos enseña la necesidad de que la moderna Responsabilidad del Estado en nuestro País, debe ser ampliamente difundida. Y finalmente, en lo que respecta al alto porcentaje de servidores públicos sancionados, nos demuestra la frecuencia con la que la Administración Pública puede llegar a conducirse, mediante actos ilegales y por supuesto irregulares. Sería prudente preguntarnos ¿Cuántos de esos 4155 servidores públicos sancionados, no provocaron algún daño al particular?. De ahí incluso, que la responsabilidad patrimonial del Estado, se extienda a los actos ilegales.

Por otro lado, es importante mencionar que algunos Senadores destacaron como una de las mayores ventajas de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el hecho de que no fuera extensa y estableciera demasiadas condiciones, sin embargo, consideramos que no siempre significa esto una ventaja para el gobernado.

Por la naturaleza misma del derecho como ciencia, queremos advertir, que la siguiente propuesta posiblemente no constituya una verdad universal que garantice plenamente la aplicación de la institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, pero es una

¹⁸⁸ Información proporcionada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

visión más, elaborada con base en la consulta bibliográfica y en la experiencia práctica, pero sobre todo fue elaborada con el anhelo de que en este país exista una relación responsables, más justa y equitativa entre el Estado Mexicano y sus gobernados.

XIV.- Estudio comparativo y texto propuesto

Iniciativa de Ley	Objetivos de la ley	La presente ley. tiene por objeto .fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Art. 1.
Texto propuesto	Objetivos de la ley	<p>La presente ley tiene por objeto fijar las bases y procedimientos sobre las cuales, deberá substanciarse el procedimiento especial de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p>Son objetivos de esta ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Proveer lo necesario para que toda persona, lesionada en su patrimonio por la actividad administrativa irregular del Estado; tenga derecho a una indemnización. II. Garantizar el acceso del particular a un proceso jurisdiccional expedito.

Iniciativa de Ley	Características de la ley	<p>La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general. Art. 1</p> <p>La presente ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el Código Fiscal de la Federación; el Código Civil Federal, y los principios generales del Derecho. Art. 10</p>
Texto propuesto	Características de la ley	<p>La presente ley, se aplicará en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado y es de observancia obligatoria para todos los servidores públicos.</p> <p>A falta de disposición expresa, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p>

Iniciativa de Ley	Glosario	
Texto propuesto	Glosario	<p>Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>I. Ley: La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.</p> <p>II. Actividad administrativa irregular: Aquella que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate</p> <p>I. Indemnización de equidad: La contenida en los artículos 13 y 15 de la presente ley, la cual será determinada con base en el ingreso del titular del patrimonio lesionado*</p> <p>V. Recomendaciones: Las que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los términos establecidos por la presente ley *.</p> <p>VI. Fuerza Mayor: Aquellos casos que no se hayan podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento.</p> <p>VII. Tribunales Federales Administrativos: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</p> <p>VIII. Reclamaciones de indemnización notoriamente improcedentes: Las que se señalan en los términos de la presente ley.</p> <p>IX. Ministerio Público: Ministerio Público Federal</p> <p>X. Reparación integral: Consistente en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, y el resarcimiento por daño personal y moral.*</p> <p>XI. Reparación equitativa: Pago del daño emergente, resarcimiento por daño personal y moral. *</p> <p>XII. Actividad administrativa deficiente: Aquella que es realizada por debajo de los estándares promedio del funcionamiento de la actividad administrativa de que se trate.</p> <p>XIII. Vía administrativa: Procedimiento de reclamación de daños y perjuicios al Estado, ante la autoridad responsable o ante la Secretaría de la Función Pública.*</p> <p>XIV. Vía jurisdiccional: La que se tramitará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*</p> <p>XV. Sujetos responsables: El poder ejecutivo, legislativo, judicial Así como los organismos constitucionales autónomos y los Tribunales Federales Administrativos. El Consejo de la Judicatura Federal. Cualquier otro órgano federal, únicamente en lo que se refiere a su actividad administrativa irregular.</p>

Iniciativa de Ley	Ámbito de aplicación	Las disposiciones de esta ley se aplicarán en toda la República en el ámbito federal y, en lo conducente, a los organismos
-------------------	----------------------	--

		constitucionales autónomos. Artículo 2.
Texto propuesto	Ambito de aplicación	Las disposiciones de esta ley, regirán en toda la República en materia federal

Iniciativa de Ley	Autoridad Competente	La reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, podrá presentarse indistintamente ante la propia autoridad responsable, organismo constitucional autónomo o ante la Secretaría de la Función Pública. Artículo 21.
Texto propuesto	Autoridad Competente	<p>Será competente para conocer del procedimiento especial de responsabilidad patrimonial del Estado, el Juez de Distrito en Materia Administrativa, en donde se haya ejecutado la actividad administrativa irregular del Estado, que haya lesionado el patrimonio del gobernado.</p> <p>En caso de que ante un Juez de Distrito se promueve un juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, del que otro deba conocer, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución al Juez, que en su concepto deba conocer de dicho asunto, acompañándole copia del escrito de reclamación.</p>

Iniciativa de Ley	Intervención de otras autoridades	<p>La interpretación de sus disposiciones, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias. Art. 2</p> <p>El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondrá a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal. Art. 5</p> <p>El gobierno federal, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente ley. Art. 31</p>
Texto propuesto	Intervención de otras autoridades	<p>Serán Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</p> <p>I. Conocer de sus propias reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p>II. Interpretar en caso de duda la Ley, para efectos administrativos y de carácter económico.</p> <p>III. Autorizar la partida presupuestal respectiva.</p> <p>IV. Proponer a iniciativa del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal que deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, así como de las entidades y organismos a que el mismo se refiere.</p> <p>V. Autorizar el traspaso de los montos presupuestales asignados a</p>

		<p>las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.</p> <p>Serán facultades de la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>I. Interpretar las disposiciones contenidas en la Ley para efectos administrativos.</p> <p>II. Conocer y resolver los casos de concurrencia de dos o más dependencias o entidades en la producción de las lesiones patrimoniales reclamadas, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.</p> <p>Será facultad de la Comisión de Derechos Humanos</p> <p>I. Emitir recomendaciones en materia de procedencia del pago de daños y perjuicios en términos de la presente ley.</p> <p>II. Admitir las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal y turnarla a las dependencias presuntamente relacionadas con la producción de las lesiones reclamadas.</p> <p>Corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocer de las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que por su monto no satisfagan al interesado, mediante recurso de revisión.*</p>
--	--	--

Iniciativa de ley	De la reclamación	Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal se iniciarán de oficio o por reclamación de parte interesada. Art. 20.
Texto propuesto	De la reclamación	<p>El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se iniciará a petición de parte.</p> <p>La reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, se presentará por escrito o por comparecencia ante el Juzgado de Distrito en materia Administrativa, competente.</p> <p>En caso de que la reclamación se presente por comparecencia, el particular ratificará su escrito en el término de diez días, posteriores a su presentación.</p> <p>El escrito de reclamación deberá contener:</p> <p>I. Nombre, domicilio y firma del reclamante.</p> <p>II. La autoridad responsable que desplegó la actividad administrativa irregular, que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p>III. Fecha de la lesión patrimonial</p> <p>Con el escrito de reclamación, se acompañarán todos los elementos de prueba que estime pertinentes el titular del patrimonio lesionado.</p>

Iniciativa de ley	De la capacidad y personalidad	
Texto propuesto	De la capacidad y personalidad	<p>El procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, únicamente puede promoverse por la parte, que haya sido lesionada en su patrimonio por la actividad administrativa irregular. Pudiendo hacerlo por sí, por su representante legal o por el defensor de oficio que le sea asignado, si así lo solicitara.</p> <p>Las personas morales podrán presentar reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, por medio de sus legítimos representantes.</p> <p>Cuando en un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentren dos o más personas, lesionadas en su patrimonio por la misma actividad administrativa irregular, deberán designar un representante común.</p>

Iniciativa de ley	De la autoridad responsable	
Texto propuesto	De la autoridad responsable	Pueden ser autoridades responsables, por su actividad administrativa irregular el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial así como los organismos constitucionales autónomos.

Iniciativa de ley	Plazos y términos	<p>El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere producido la lesión patrimonial, o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.</p> <p>En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha de emisión de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva, según la vía elegida. Art. 29</p>
Texto propuesto	Plazos y términos	El derecho a reclamar indemnización prescribe en dos años.

Iniciativa de ley	De la substanciación	
Texto propuesto	De la substanciación	<p>El Juez de Distrito examinará el escrito de reclamación, y si encontrará motivo manifiesto y de indudable improcedencia la desechará de plano.</p> <p>Una vez presentado el escrito de reclamación, el Juez de Distrito dentro de los tres días posteriores a la presentación, emitirá un auto, en el que admitirá o decretará el desecamiento de la reclamación. En el mismo, auto fijará fecha para la audiencia de conciliación y de desahogo de pruebas, la cual deberá celebrarse dentro de los veinte días posteriores al auto que admita la reclamación.</p> <p>Una vez admitido el escrito de reclamación, se notificará personalmente a las autoridad o autoridades responsables, para que en el término de cinco días informen sobre la actividad administrativa irregular que se les imputa. Demostrando, si existe relación de causalidad o si en todo caso existió caso fortuito o fuerza mayor.</p> <p>En caso de que la autoridad responsable, no conteste a la reclamación en el término señalado, se le prevendrá nuevamente para que lo haga en el término de tres días, y en caso de que reincida, se aplicará una multa al funcionario responsable y se tendrán por ciertos los hechos.</p>

Iniciativa de Ley	Notificaciones	
Texto propuesto	Notificaciones	<p>Se notificará personalmente al reclamante y a las autoridades responsables, el auto admisorio y la resolución definitiva del procedimiento.</p> <p>Dicha notificación, deberá ser notificada a más tardar al día siguiente en que se hubiesen pronunciado.</p>

Iniciativa de ley	Casos de improcedencia	
Texto propuesto	Casos de improcedencia y sobreseimiento	<p>Será improcedente el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado:</p> <p>A. Cuando se trate de actos, cuya naturaleza es formalmente jurisdiccional o legislativa.</p> <p>B. Cuando no exista lesión patrimonial.</p> <p>C. Cuando el reclamante, no sea el titular del patrimonio</p>

		<p>lesionado. La titularidad del patrimonio lesionado, se demostrará mediante documento que acredite plenamente la propiedad del bien de que se trate o cuando se haya ostentado como poseionario del bien en forma pacífica, continua y de buena fe.</p> <p>D. Cuando la lesión patrimonial no haya sido resultado de la actividad administrativa irregular del Estado.</p> <p>Los casos de improcedencia deberán ser examinados de oficio, por el Juez de Distrito.</p> <p>Procede el sobreseimiento:</p> <p>A. Cuando se celebre convenio con el Estado o,</p> <p>B. Cuando sean pagados los daños y perjuicios al particular por parte del Estado o,</p> <p>C. Cuando se haya restituido la situación anterior, a la verificación de la actividad administrativa irregular.</p>
--	--	---

Iniciativa de ley	Resolución	<p>Las resoluciones o sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente ley deberán contener, entre otros elementos, el relativo a la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y la lesión producida y, en su caso, la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente, en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta ley, en dichas resoluciones o sentencias se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular. Art. 27</p>
Texto propuesto	Sentencia	<p>El Juez de Distrito en materia Administrativa, que conozcan del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, deberá suplir la deficiencia de la queja y los preceptos legales invocados.</p> <p>Las sentencias que se dicten en los juicios de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, deberán estar debidamente fundadas y motivadas. La precisa identificación del patrimonio lesionado y de su titular, y la relación que guarda el mismo con la actividad administrativa irregular del Estado. Señalar con precisión la forma de apreciación de las pruebas conducentes en el juicio.</p> <p>Artículo 23.- La sentencia que conceda el pago de daños y perjuicios al titular del patrimonio lesionado tendrá por objeto el pago de daños y perjuicios que cubrirán el total de la lesión patrimonial, el pago en</p>

		<p>especie, o en su caso, la restitución de la situación anterior a la lesión inferida.</p> <p>Podrá decretarse la suspensión de una actividad administrativa, como medio preventivo, para evitar se provoquen más daños previa comprobación de que es el Estado el responsable de esos daños.</p>
--	--	--

Iniciativa de ley	De los recursos	Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Art. 28
Texto propuesto	De los recursos	<p>Procede el recurso de revisión en contra:</p> <p>I. Los acuerdos de los Jueces de Distrito que desechen una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p>II. Contra las sentencias que nieguen la indemnización o que su monto no satisfaga al interesado.</p> <p>Será competente el Tribunal Colegiado de Circuito, para conocer del recurso de revisión.</p> <p>La interposición del recurso se hará por conducto del Juez de Distrito.</p> <p>El término para la interposición del recurso será de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.</p> <p>El recurso de revisión se interpondrá por escrito, en el cual expresará los agravios que le cause la resolución impugnada o los elementos que el Juez de Distrito dejó de considerar.</p> <p>Con el recurso, se anexarán las respectivas copias para cada una de las partes. En caso de que así no lo hiciera, se le prevendrá por el término de cuatro días para que exhiba las copias faltantes.</p> <p>Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de expresión de agravios, el juez de distrito, lo turnará al Tribunal Colegiado, correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas.</p> <p>El Tribunal Colegiado de Circuito calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo y le dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga durante el término de cinco días.</p>

		<p>La resolución a dicho recurso se dará dentro de los treinta días posteriores a la admisión del escrito de reclamación.</p> <p>Procederá el recurso de queja, cuando las autoridades responsables, no hayan cumplido con la sentencia que resuelve el procedimiento reclamatorio.</p> <p>El término para la interposición del recurso de queja será de veinte días a aquel en que debió haberse dado cumplimiento, a la resolución que ordena el pago de daños y perjuicios al titular del patrimonio lesionado.</p> <p>En caso de que el servidor público, responsable de la ejecución de la sentencia no de debido cumplimiento a lo ordenado por el Juez de Distrito en el término de ocho meses, se le impondrá una multa de entre 25 y 150 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal.</p> <p>Si una vez impuesta la multa, la autoridad encargada de la ejecución no da debido cumplimiento en el término de un año, se iniciará el respectivo procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.</p> <p>Sólo en caso, de que no se haya dado debido cumplimiento a la sentencia de responsabilidad, por razones no imputables a la autoridad ejecutora deberá rendir un informe en el cuál expresará las razones por las cuáles no se ha dado debido cumplimiento, indicando en todo caso cuál será la responsable para estos efectos, caso en el</p> <p>cual se iniciará el respectivo procedimiento de responsabilidad administrativa.</p>
--	--	--

Iniciativa de Ley	De la ejecución de las sentencia	
Texto propuesto	De la ejecución de las sentencia	<p>Una vez que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido la indemnización a cargo del Estado, el Juez que haya conocido del asunto o el Tribunal Colegiado de Circuito, la comunicará de oficio a la autoridades responsable para su cumplimiento y lo hará saber al reclamante.</p> <p>Si dentro de los quince días siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, la autoridad que haya conocido del juicio, requerirá de oficio o a petición del reclamante, para que de cumplimiento a la sentencia. Si una vez, presentados diversos requerimientos, la autoridad no</p>

		<p>obedeciere la ejecutoria en el plazo de diez meses, el Juez de Distrito, ordenará la imposición de una multa de entre 25 y 150 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal. Si impuesta la multa, y transcurrido más de un año sin que se haya dado cumplimiento a la ejecutoria, por razones imputables a su persona, se iniciará procedimiento de responsabilidad y se resolverá en todo caso su destitución. Asimismo, será responsable de los daños y perjuicios que genere al erario público, derivado de la indemnización que se pagará.</p> <p>Derivado de la denuncia de incumplimiento de la sentencia de responsabilidad patrimonial estatal, se dará vista a las autoridades responsables, para que expongan lo que a su derecho convenga. Y será resuelto por el Juez de Distrito en el término de quince días, en el cual decidirá si en efecto no se ha dado cumplimiento a lo preceptuado por la sentencia en los términos ordenados.</p> <p>El Juez de Distrito, tendrá amplias facultades para dictar las órdenes necesarias, para lograr la ejecución de las sentencias de reclamación si éstas no fueren obedecidas.</p> <p>No podrá archivar ningún procedimiento de responsabilidad, sin que quede totalmente cumplida la ejecutoria de que se trate.</p> <p>Los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de responsabilidad patrimonial del Estado, caducarán en el término de cinco años por inactividad procesal o falta de promoción del reclamante.</p>
--	--	--

Iniciativa de Ley	De la responsabilidad de las partes	<p>Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado notoriamente improcedentes se desearán de plano. A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La multa será impuesta sin trámite algunos, por la instancia ante quien se haya presentado la reclamación. ... Las dependencias o entidades tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta ley.</p>
Texto propuesto	De la responsabilidad de las partes	<p>Cuando el reclamante en un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, afirme hechos falsos, se le impondrá una multa de entre 15 a 25 salarios mínimos generales vigentes en el</p>

		Distrito Federal.
--	--	-------------------

Iniciativa de Ley	Formas anticipadas de terminación del procedimiento	Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente. Art. 30.
Texto propuesto	Formas anticipadas de terminación del procedimiento	Si en la audiencia de conciliación a la que nos referimos anteriormente, el particular y el Estado, pueden llegar a convenir la terminación anticipada del procedimiento, dicho convenio tendrá fuerza de sentencia ejecutoriada una vez aprobado. En caso de que se haya pactado en el convenio, pagos en parcialidades, las mismas no deberán superar cuatro parcialidades en un año, cuando el monto del patrimonio lesionado no exceda 100 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal. En caso de que exceda el monto anterior, dichas parcialidades deberán cubrirse en un plazo máximo de dos años. En caso de incumplimiento de retraso en los pagos, se aplicarán los intereses contemplados en lo que se refiere a pago de lo indebido conforme al Código Fiscal de la Federación.

Iniciativa de Ley	Defensoría de oficio	
Texto propuesto	Defensoría de oficio	Las personas, que demuestren no tener ingresos suficientes para cubrir el costo por concepto de honorarios profesionales, tendrán derecho a la asistencia y asesoría jurídica gratuita que brinda el Instituto Federal de Defensoría Pública, hasta la conclusión del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.

Iniciativa de Ley		
Texto propuesto	Responsabilidad de los Jueces de Distrito	Cuando la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sea consecuencia de la actividad administrativa irregular de los Jueces de Distrito, será competente para conocer del procedimiento reclamatorio con base en el procedimiento establecido en la presente ley; la Comisión de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que para el efecto deberá crear el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CONCLUSIONES

1. En principio, la naturaleza jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, era estudiada dentro del campo del Derecho Civil. Sin embargo, ahora se ha trasladado su estudio al dominio del Derecho Administrativo, pero conservando elementos y características propias del derecho privado.
2. En los primeros estudios realizados en materia de obligaciones y de responsabilidad, el elemento culpa siempre estaba vinculado con esos conceptos. Sin embargo, debido a un importante proceso evolutivo, el concepto responsabilidad no siempre implica culpa del sujeto.
3. Obligación y responsabilidad son conceptos distintos. Aunque toda responsabilidad presupone necesariamente la existencia de una obligación.

4. Los elementos que integran la responsabilidad civil, son la existencia de un daño, de un nexo causal y un hecho ilícito.
5. La responsabilidad civil se traduce en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado.
6. La indemnización en materia civil, consiste básicamente en la restitución o restablecimiento de la situación anterior y cuando ello no sea posible, consistirá en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado. Sin embargo, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, centra su atención fundamentalmente en el resarcimiento en dinero, y no en el restablecimiento de la situación anterior.
7. La indemnización integral en materia civil, es aquella que comprende dos grandes rubros, a saber, “el daño emergente” y el “lucro cesante”. El daño emergente es el daño o menoscabo patrimonial en estricto sentido y es objeto de reparación propiamente dicho, por su parte el lucro cesante es el conjunto de beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso y se identifica con la noción legal de “perjuicio” en el ámbito civil. Sin embargo, en la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se transforma el concepto y se crea la reparación por equidad.
8. La responsabilidad del Estado, en términos del artículo 1927 del Código Civil Federal, solo atendía al pago de los daños y perjuicios cuando eran causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad era 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 tuviera bienes o los que tuviera no fueran

suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Lo que significó, en nuestro sistema jurídico, un largo período de responsabilidad patrimonial del Estado, subjetiva e indirecta, traduciéndose en la nula aplicación en la práctica de dicha institución.

9. La reforma al artículo 113 constitucional, constituye un avance fundamental en la ciencia jurídica en nuestro país, ya que de ahora en adelante, la principal característica de la responsabilidad patrimonial del Estado, es que esta será objetiva y directa, porque se aleja totalmente de cualquier elemento de culpa y debe centrar su atención únicamente en el daño.
10. Previamente a la reforma constitucional, la única clase de responsabilidad directa desarrollada en forma acabada por el Estado, era la responsabilidad internacional.
11. El concepto de Estado se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de poder, pues es este, el que le permite alcanzar sus fines; de ahí que la relación Estado-Gobernado, es por su propia naturaleza desigual.
12. La personalidad del Estado es solo una y no cuenta con una doble personalidad como sostienen algunos juristas.
13. La personalidad del Estado, será siempre de derecho público, independientemente de que participe en relaciones de carácter privado con los particulares, toda vez que es evidente que el Estado, siempre gozará de prerrogativas.
14. Las funciones del Estado no necesariamente coinciden con la división de poderes, de ahí que en ocasiones encontremos que el legislador lleva a cabo acciones materialmente

jurisdiccionales, o que los órganos jurisdiccionales, lleven a cabo funciones materialmente administrativas.

15. Se señalo, que la actividad administrativa del Estado es desde un punto de vista formal, aquella que se refiere al órgano que la realiza y desde un punto de vista material, es la relativa a la clase de actividad, de ahí que no atiende a la división de poderes. Para nosotros la actividad administrativa, es una actividad instrumental, que proporciona los elementos necesarios para que pueda llevar a cabo el Estado, sus otras actividades como son el legislar o juzgar. Aunado, a la actividad administrativa desplegada propiamente por el Poder Ejecutivo, de ahí la importancia de la actividad administrativa del Estado.
16. Del estudio del desarrollo histórico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, podemos concluir que en efecto, los derechos públicos no avanzaron de la misma forma que los deberes públicos a cargo del Estado.
17. El desarrollo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, atendió fundamentalmente a los diversos movimientos sociales y revolucionarios, suscitados en nuestro país, lo que contribuyó al establecimiento gradual de un Estado responsable.
18. La Constitución del Estado de Colima es la primera que eleva a rango constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestro país.
19. El desarrollo doctrinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha transitado por la teoría de la culpa, por la teoría de la falta de servicio, hasta desarrollarse a la teoría de la lesión patrimonial.

20. Una de las más importantes aportaciones del sistema jurídico francés, en el tema que estamos estudiando, se basa fundamentalmente en que logra una transformación de la idea de falta no como culpa, sino que se refiere a una falta de servicio. Sin embargo, los franceses si consideraron la posibilidad de que en algunas ocasiones se pueden acumular, por un lado la falta de servicio y por el otro, el criterio de falta personal. En conclusión, el sistema jurídico francés permite objetivizar por completo a la responsabilidad del Estado.
21. Los derechos públicos subjetivos, son aquellos que permiten a los gobernados, poder exigir al obligado, en este caso al Estado, una determinada conducta, de dar, hacer o de no hacer.
22. Para nosotros, la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, crea una relación obligacional, cuyo sujeto activo en este caso, sería el sujeto activo titular del patrimonio lesionado y un sujeto pasivo, en este caso el Estado.
23. Consideramos que para que exista responsabilidad patrimonial del Estado, deberán concurrir los siguientes factores: La acción u omisión de la actividad administrativa irregular del Estado, la titularidad del Estado respecto de esa actividad administrativa o servicio público, la existencia de una lesión, que el particular no este obligado jurídicamente a soportarla, la existencia de un nexo causal. Debemos decir, que la ausencia de nexo causal, será determinante para considerar que lo mismo traerá como consecuencia la inexistencia de responsabilidad para el Estado.
24. Resulta acertado el señalamiento que hace el legislador respecto a lo que debemos entender por actividad administrativa irregular del Estado, y es de destacarse, que supera incluso a otras legislaciones extranjeras, toda vez que nos dice que la actividad

administrativa irregular será aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

25. En conclusión la aplicación de la iniciativa de ley y del texto constitucional, será obligatoria para el poder ejecutivo, legislativo, judicial, tribunales administrativos y organismos constitucionales autónomos, pero solo en lo que se refiere a su actividad administrativa irregular.
26. Aunque el concepto de actividad administrativa irregular recogido en el artículo 113 constitucional, es afortunadamente amplio; no se debe perder de vista a los actos ilegales pues estos en su mayoría, generan lesiones patrimoniales a los gobernados, algunas veces superiores a los derivados por una actividad irregular.
27. Por lo tanto, para nosotros la ilegalidad, deberá crear definitivamente presunción al momento de conocer y resolver un procedimiento reclamatorio de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
28. Existen diversas ordenamientos extranjeros que si contemplan las tres clases de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir la Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislator, la del Estado-Juez, la del Estado-Administrador; sin embargo hasta el momento, tanto en la Constitución como en la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, únicamente se encuentra contemplada a la actividad administrativa, como condición de existencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, por tal motivo, como lo señalábamos desde el inicio del capítulo cuatro de este trabajo, sería conveniente iniciar un amplio debate, para

considerar la procedencia de que las actividades formalmente legislativas y judiciales pudieran ser consideradas como generadoras de responsabilidad patrimonial del Estado.

29. Consideramos que por las características que revisten a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, es ahora un derecho público subjetivo, pues la misma, estará consagrada en favor de todo habitante de la República, y dará a sus titulares la potestad de exigirlo jurídicamente.
30. Sin duda alguna, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se ha venido a convertir en una garantía de carácter constitucional.
31. Independientemente de que el texto constitucional, relativo a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, haga referencia a una responsabilidad estatal objetiva y directa, es de observarse que dicho texto se encuentra dentro de un artículo destinado a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; de ahí que debemos reconocer que la institución coincidirá en algunos puntos con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
32. Facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, para interpretar a la Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, puede representar inseguridad jurídica para el gobernado que inicie un procedimiento reclamatorio de indemnización. En primer lugar, porque no existen reglas claras en materia de interpretación administrativa, y en segundo lugar porque es evidente que ambas Secretarías tendrán en el procedimiento reclamatorio un interés opuesto al del gobernado y su función será salvaguardar sus propios intereses estatales y los recursos del Estado.

33. Respecto a los medios probatorios, consideramos que el gobernado únicamente debe probar la existencia del patrimonio lesionado, toda vez que el Estado, siempre tendrá mayores elementos de prueba a su disposición. La carga de la prueba debe estar a cargo del Estado, por la propia naturaleza y ventajas intrínsecas a favor de este. Por lo tanto el particular solamente estará obligado a probar la existencia del daño en su patrimonio, que es titular propietario o posesionario del bien o el nexo familiar en caso de muerte y posiblemente el señalamiento de la autoridad que considera es la responsable.
34. No consideramos conveniente la aplicación supletoria de diversas leyes en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, porque podría dificultar el acceso del particular a la institución.
35. Opinamos, que con relación al cálculo de montos indemnizatorios, el hecho de que la iniciativa una vez más, nos remita a tres legislaciones distintas, puede complicar también la aplicación. Por tal motivo, proponemos, que únicamente sea considerado el valor comercial de los bienes en el mercado, y tratándose de bienes inmuebles que no sea menor al valor catastral del mismo.
36. La iniciativa de ley contempla la posibilidad de que el Estado pueda convenir con el particular, para poder dar por concluido el procedimiento reclamatorio en forma anticipada. Al respecto, proponemos, se establezcan términos y condiciones claras al respecto, así como en su caso las penas convencionales en caso de incumplimiento.
37. En caso de que el Estado y el particular, convengan un pago en parcialidades, resultará conveniente, fijar con claridad el plazos y número de parcialidades.

38. Proponemos se desaparezcan las distinciones procedimentales y de carácter económico que se incluyeron en la iniciativa. En este sentido, se deberá privilegiar el principio de igualdad por el de equidad en lo que respecta a esta institución.
39. Se debe considerar en el texto de la iniciativa de ley, la posible participación de particulares en la provocación del daño, que no siempre será el del patrimonio lesionado. Pues es un hecho que existen particulares que contribuyen en la deficiencia del servicio público y por ende en las lesiones patrimoniales. La consideración de este sujeto, podría aminorar la carga presupuesta que significaría para el Estado las indemnizaciones.
40. Se debe reconsiderar el hecho de que la iniciativa contemple una multa a los particulares que presumiblemente presenten reclamaciones improcedentes, en primer lugar porque el legislador no estableció en dicha iniciativa cuales serán las causales de improcedencia y por el otro, porque significaría un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad.
41. No consideramos conveniente, la posibilidad de que pueda conocer de entrada la propia responsable del procedimiento reclamatorio, ya que podría viciar de entrada el procedimiento de que se trate.
42. La iniciativa de ley, no debe convertirse en supletoria de las que contengan un régimen especial, sino por el contrario, debe adquirir un papel relevante frente a las leyes que contengan un régimen especial, en lo que no se contrapongan, pues reconocemos que existen algunos casos en que si se hace necesaria la especialización.

43. Atendiendo al texto actual de la iniciativa, y toda vez que no se contempla procedimiento especial de reclamación, el particular tendrá que atender a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyas desventajas entre otras, para el tema que estamos estudiando, es que esta no aplica al Ministerio Público Federal, ni a algunos organismos constitucionales autónomos, los actos administrativos siempre gozará de presunción de legitimidad, e incluso será ejecutable y posteriormente subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto, Otra prerrogativa más en favor de la autoridad, la encontramos en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según sea el caso otra prerrogativa más en favor de la autoridad, la encontramos en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al señalar que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según sea el caso. Aunque la resolución del procedimiento administrativo deberá darse en el término de tres meses, este término podrá ampliarse o suspenderse. En conclusión, significará para el gobernado, transitar por los mismos procedimientos, invertir mucho tiempo y posiblemente una pérdida económica mayor.

44. Por la propia naturaleza de la actividad jurisdiccional, consideramos que es este la mejor vía para que el gobernado haga valer una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, porque no influyen elementos metajurídicos en ella o políticos, sino estrictamente jurídicos.

45. Derivado de lo anterior, concluimos que sería prudente considerar la posibilidad de que el procedimiento para la aplicación de la institución de la Responsabilidad Patrimonial

del Estado, sea de carácter jurisdiccional, lo que en ningún momento significará un retroceso, desde nuestro punto de vista, por el contrario, significaría para el gobernado mayor seguridad jurídica. Por tal motivo, proponemos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es de observancia obligatoria para todos los servidores públicos federales. Que a falta de disposición expresa, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Que sea competente para conocer del procedimiento especial de responsabilidad patrimonial del Estado, el Juez de Distrito en Materia Administrativa en donde se haya ejecutado la actividad administrativa irregular del Estado. Habrá suplencia de la queja. Se presentará por escrito o por comparecencia, cuando sea por comparecencia tendrá que ratificarse. El gobernado únicamente tendrá que probar la lesión patrimonial. El Juez podrá allegarse de medios de prueba. Responsabilidad de las partes. Términos de Resolución. Tendrá el Instituto de Defensoría Pública un área especializada de responsabilidad patrimonial del Estado. Cuando sea el propio Juez de Distrito el que ejecute actividad administrativa irregular, será competente para conocer el Consejo de la Judicatura Federal, previa creación de la Comisión de Responsabilidad Patrimonial del Estado con base en el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

APENDICE

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL

A continuación, transcribimos, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que fue aprobada por la Cámara de Senadores y que actualmente se encuentra para su discusión, en la Cámara de Diputados.¹⁸⁹

CAPITULO I Disposiciones Generales

¹⁸⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVIII legislatura. Año III. Tomo I. Vol. II No. 24.

Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quines, sin obligación jurídica de soportarlos, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Artículo 2º.- Las disposiciones de esta ley se aplicarán en toda la República en el ámbito federal y en lo conducente, a los organismos constitucionales autónomos. La interpretación de sus disposiciones, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 3º.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta ley, además de los casos de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento.

Artículo 4°.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Artículo 5°.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondrá a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal que, en términos de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, así como de las entidades y organismos que el mismo se refiere.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 6°.- El monto absoluto que se fije en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación destinado al concepto de responsabilidad patrimonial del gobierno federal, deberá ajustarse finalmente, en una proporción igual al incremento promedio que se registre en dichos presupuestos, salvo que exista una propuesta justificada de modificación presupuestal diferente a la regla general antes prevista.

Artículo 7°.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá autorizar el traspaso de los montos presupuestales asignados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial, cuando por la naturaleza de

la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

En el caso de las entidades no sujetas o sujetas parcialmente a control presupuestal, los trasposos correspondientes deberán ser aprobados por los órganos de gobierno respectivos.

Artículo 8º.- las indemnización fijadas por autoridades administrativas o jurisdiccionales que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 19 de la presente ley, sin perjuicio del pago de intereses por demora que como compensación financiera se calculen en términos de esta ley y del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 9º.- La obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar se extiende a las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los Poderes Federales Legislativo y Judicial. Igualmente, la obligación indemnizatoria del Estado comprende los daños derivados de la actividad administrativa irregular que realice en el ámbito de los tribunales administrativos.

La obligación de indemnizar deberá ajustarse a los términos y condiciones que establezcan las leyes orgánicas respectivas y en lo no previsto, se estará a lo dispuesto por esta ley, en lo que resulte aplicable.

Artículo 10.- La presente ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación; el Código Civil Federal, y los principios generales del Derecho.

Artículo 11.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado notoriamente improcedentes se desecharán de plano. A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La multa será impuesta, sin trámite alguno por la instancia ante quien se haya presentado la reclamación.

Si con motivo de una impugnación posterior se determinara que la reclamación de indemnización debe ser admitida a trámite se iniciará el procedimiento a que se refiere el capítulo III de esta ley.

Las dependencias o entidades tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de la indemnizaciones a que se refiere esta ley.

Capítulo II

De las Indemnizaciones

Artículo 12.- La indemnización deberá pagarse en moneda nacional, de acuerdo a las modalidades que establece esta ley, sin perjuicio de que pueda convenirse con el interesado su pago en especie o en parcialidades cuando no afecte el interés público.

Artículo 13.- Las indemnizaciones se fijarán conforme a las siguientes modalidades, que se establecen de acuerdo al nivel de ingresos de los interesados:

a) Para quienes demuestren tener ingresos mensuales que sean de cuatro o menos salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y cumplidos los requisitos que prevé esta ley, corresponderá la reparación integral consistente en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, resarcimiento por daño personal y moral, y

b) Para quienes no se encuentren en la hipótesis anterior, corresponderá una reparación equitativa consistente en el pago del daño emergente, resarcimiento por daño personal y moral, y

c) En los casos en que la autoridad administrativa o la jurisdiccional determinen, de acuerdo con los elementos que hayan tenido a la vista en los respectivos procedimientos, que la actuación del servidor público causante de la lesión patrimonial reclamada resulta manifiestamente deficiente o ilegal, o bien que la actuación de la Administración Pública Federal hubiese sido realizada por debajo de los estándares promedio de funcionamiento de la actividad administrativa de que se trate, la indemnización deberá corresponder a la prevista en este artículo como reparación integral, independientemente del ingreso económico del reclamante.

Artículo 14.- El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo a los criterios establecidos por la La Ley de Expropiación; el Cogido Fiscal de la Federación; la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales del mercado.

Artículo 15.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales o muerte:

- a) A los reclamantes cuyos ingresos mensuales sean de cuatro o menos salarios mínimos, generales diarios vigentes en el Distrito Federal elevados al mes, corresponderá una indemnización equivalente a ocho veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo para riesgos de trabajo.

Artículo 16.- La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo con la fecha en que sucedieron los daños o la fecha en que hayan cesado éstos cuando sean de carácter continuo, sin perjuicio de la actualización de los valores al tiempo de su efectivo pago, de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 17.- A las indemnizaciones deberán sumarse en su caso y según la cantidad que resulte mayor, los intereses por demora que establece el Código Fiscal de la Federación en materia de devolución morosa de pagos indebidos, o el pago del interés legal que determina el Código Civil Federal. Los términos para el cómputo de los intereses empezarán a correr:

- a) 15 días después de que quede firme la resolución administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación integral, y

- b) 180 días después de que quede firme la indemnización administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva para quienes tengan derecho a la reparación por equidad.

Artículo 18.- Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta ley y a lo que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que, sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral o de equidad debida, según sea el caso. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

Artículo 19.- Las resoluciones o sentencias firmes deberán registrarse por la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal responsable, mismas que deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial que será de consulta pública, a fin de que siguiendo el orden establecido según su fecha de emisión, sean indemnizadas las lesiones patrimoniales cuando procedan de acuerdo a la presente ley.

Capítulo III

Del Procedimiento

Artículo 20.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal se iniciarán de oficio o por reclamación de parte interesada.

Artículo 21.- La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, o bien ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo 22.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de Derecho Humanos o bien que deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dicho organismo, podrán ser turnadas a

las dependencias o entidades presuntamente relacionadas con la producción de las lesiones reclamadas, y serán resueltas de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley.

Artículo 23.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta ley, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la vía administrativa y a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

Artículo 24.- La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

Artículo 25.- La lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente.

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Artículo 26.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al

Estado le corresponderá probar, en su caso, la participación de tercero o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hecho o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 27.- Las resoluciones o sentencia que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente ley deberán contener, entre otros elementos, el relativo a la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y la lesión producida y, en su caso, la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente, en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta ley, en dichas resoluciones o sentencias deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 28.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 29.- El derecho a reclamar indemnización prescribe en **un año**, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha de emisión de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva, según la vía elegida.

Artículo 30.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

Capítulo IV

De la concurrencia

Artículo 31.- En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 25 de esta ley, el pago de la indemnización debida deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas o jurisdiccionales tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

a) A cada entidad deben atribuírsele los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación; a las entidades de las cuales dependan otra u otras entidades sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando las segundas no hayan podido actuar en forma autónoma; a las entidades que tengan la obligación de vigilancia respecto de otras sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando de ellas dependiera el control y supervisión total de las entidades vigiladas:

b) Cada entidad responderá por los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

c) La entidad que tenga la titularidad competencial o la del servicio público y que con su actividad haya producido los hechos o actos dañosos, responderá de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

d) La entidad que haya proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otra responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, las entidades ejecutoras responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado por otra entidad, y

e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa a lo que su propia legislación disponga.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente ley.

Artículo 32.- En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Artículo 33.- En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los causantes.

Artículo 34.- En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación de concesionante que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

En caso contrario, cuando la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación impuesta por el concesionante, la reparación correrá a cargo del concesionario y, de ser éste insolvente, el Estado la cubrirá subsidiariamente.

Artículo 35.- En los casos de concurrencia de dos o más dependencias y entidades en la producción de las lesiones patrimoniales reclamadas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá conocer y resolver acerca de la distribución de la indemnización.

Cuando una dependencia o entidad presuntamente responsable reciba una reclamación que, de acuerdo con el artículo 21 de esta ley, suponga concurrencia de agentes causantes de lesión patrimonial deberá remitirla a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para los efectos mencionados en el párrafo anterior.

Capítulo V

Del Derecho del Estado a repetir contra los Servidores Públicos.

Artículo 36.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se le exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo a los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad. La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 37.- El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves, lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Artículo 38.- Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivos de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 39.- La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Artículo 40.- Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de los dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, de las entidades y organismos.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Decimocuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
2. ALVAREZ VELEZ, María Isabel y Mara Funcistas. Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Editorial Dykinson. Madrid. 1996.
3. ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus Fundamentos Constitucionales. Editorial Trillas. México 1995
4. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. 5ª edición. Editorial Oxford. México. 2001.
5. BEZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. 4ª edición. Editorial Trillas. México. 1990.
6. BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. 12ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000.

7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 32ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
8. CANASI, José. Derecho Administrativo “Parte General” Vol. I. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1981.
9. CARBONELL, Miguel. La Constitución en Serio: Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales. 2ª edición. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.
10. CARRÉ DE MALBERG. Teoría General del Estado. 2ª edición en español. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
11. CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración, en México. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2000.
12. CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derechos Penal. 37ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
13. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
14. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional. “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”. Editorial Porrúa. México. 2001.
15. DE PINA, Rafael. Derecho Civil Mexicano. “Obligaciones Civiles, Contratos en General”. Vol. III 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

16. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
17. DIEZ HOCHLEITNER, Javier. Carmen Martínez Capdevila. Derecho de la Unión Europea Textos y Comentarios. Editorial Mc Graw Hill. Madrid. 2001.
18. DROMÍ, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Reimpresión. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires. 1978.
19. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
20. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomas, Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo II. Civitas S.A.. Madrid. 1977.
21. GAUDEMET, Eugéne. Teoría General de las Obligaciones. Trad. Francés Pablo Macedo. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
22. GUERRERO OROZCO, Omar. Teoría Administrativa del Estado. Oxford University Press. México. 2000.
23. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 12ª edición. Editorial Porrúa. México. 1900.
24. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México. 1981.
25. MAIRAL A, Héctor, Control Judicial de la Administración Pública Vol. I. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1984.

26. MARIENHOFF S, Miguel. Responsabilidad Extracontractual del Estado por las Consecuencias de su Actitud "Omisiva", en el Ámbito del Derecho Público. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1996.
27. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad. Undécima edición. Editorial Porrúa. México. 2002.
28. MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
29. MARTINEZ GOMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control de la Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.
30. NIÑO, José Antonio. La Interpretación de las Leyes. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 1979.
31. ORTEGA, Marta. El Acceso de los Particulares a la Justicia Comunitaria. Editorial Ariel. Barcelona. 1999.
32. RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. 13ª edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
33. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
34. SANTIAGO TAWL, Guido. La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia. 2ª edición. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1993.

35. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. 22ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
36. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. 21ª edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Editorial Porrúa. México. 2001.
37. SILVA DE LA PUERTA, Rosario. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. 2ª. Edición. Editorial.Madrid, 1993.
38. TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Responsabilidad del Estado. El Daño Antijurídico. El Riesgo Excepcional y las Actividades peligrosas. Editorial Temis. Santa Fe de Bogota. Colombia. 1997.
39. VALADÉS, Diego. El Control del Poder. 2ª edición. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
40. VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1999.
41. Terceras Jornadas de Derecho Judicial Tomo II. Editado por el Centro de Publicaciones. Ministerio de Justicia. Madrid. 1987.

Legislación Consultada

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
5. Ley del Servicio Postal Mexicano
6. Ley General de Bienes Nacionales
7. Ley de Expropiación
8. Ley Aduanera
9. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura
10. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal
11. Ley de Fiscalización Superior de la Federación
12. Ley del Servicio de Administración Tributaria
13. Código Civil Federal
14. Código Federal de Procedimientos Civiles
15. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
16. Código Fiscal de la Federación
17. Código Financiero del Distrito Federal
18. Código Penal Federal

Obras de Consulta

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVIII Legislatura. Primer Período Ordinario. Año III. Tomo I. Vol II.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados. 5ª edición. México. 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2004.

Diccionario de la Lengua Española. 22ª edición. Editorial Espasa. Madrid. 2001.

Jurisprudencia

IUS 2003, CD-ROM. México. D.F. Poder Judicial de la Federación, 2003.

Internet

<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/constudies.html>