



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

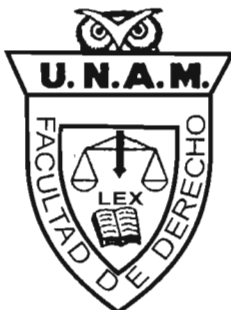
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OCTAVIO FARFÁN OSORNIO

ASESOR DE TESIS:

LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL
DEL ESTADO
U. N. A. M.

OFICIO FDER/STGE/170/03/2004

ASUNTO: Oficio Aprobatorio de
Tesis

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E

El pasante de Derecho señor **OCTAVIO FARFÁN OSORNIO**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección de la *Lic. María de la Luz González González*, la tesis titulada:

“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO”

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: OCTAVIO FARFÁN OSORNIO
FECHA: 21 JUNIO / 04
FIRMA:



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

- 2 -

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél 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”.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Cd. Universitaria D.F., a 3 de marzo de 2004



LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

MLGG/mvs.

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS.

Por protegerme todos los días de mi vida.

A MIS PADRES

**OLIVIA OSORNIO VÁZQUEZ
OCTAVIO FARFÁN GARCÍA**

Por todo el cariño y apoyo que me han dado desde que nací, ya que sin ellos no hubiera sido posible cumplir esta meta.

A MI UNIVERSIDAD

Por esta oportunidad.

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

Introducción	I
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO

1. Concepto de Estado.	1
2. Elementos esenciales del Estado.	14
3. Los fines del Estado.	27

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. Concepto y clasificación de las funciones estatales.	34
2. La función legislativa.	40
3. La función jurisdiccional.	45
4. La función ejecutiva.	48

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. La personalidad jurídica del Estado.	59
2. Concepto de responsabilidad y su clasificación.	65
3. La responsabilidad de los servidores públicos.	69
4. La responsabilidad del estado.	77

CAPÍTULO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. Diversos criterios sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.	83
2. Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.	89
3. La responsabilidad patrimonial del estado en el artículo 113 constitucional.	96
4. Perspectivas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano.	103
Conclusiones	110
Bibliografía	113

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano ha buscado nuevas medidas y soluciones para constituirse plenamente en un Estado de Derecho, mismo que exige actuar conforme a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las diferentes leyes, procurando respetar en todo momento las garantías y derechos que tienen los particulares, por lo que, si con motivo de las funciones estatales se causan daños a los gobernados, entonces deben repararse para garantizar el bien común y la legalidad de los actos que provienen del Estado.

Para tal efecto, se adicionó el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, con el propósito de regular la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, quedó limitada a la reparación de daños originados a los particulares, solamente cuando exista una actividad administrativa irregular, dejan con ello fuera las actividades irregulares legislativa y judicial, de las cuales también pueden causarse algunos daños a los gobernados.

Por lo tanto, es un acierto el que se haya previsto la responsabilidad patrimonial del Estado, pero considero necesario que dicha responsabilidad se exprese en términos más amplios, para que

efectivamente sea una responsabilidad del Estado, y no solamente de la Administración Pública.

En consecuencia, la presente investigación tiene por objeto estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, tomando como base el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que entró en vigor el 1º de enero de 2004.

El estudio realizado se inicia con aspectos generales del Estado, en donde se analiza su concepto, elementos y fines. Posteriormente, se definen y clasifican las funciones estatales, para después entrar al análisis de la responsabilidad del Estado.

Naturalmente, la parte medular de esta investigación se centra en la responsabilidad patrimonial del Estado, en donde se toman en cuenta los diversos criterios que se han expuesto al respecto, así como los elementos que integran dicha responsabilidad. Finalmente, se analiza el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, para apreciar sus aciertos y deficiencias, lo que nos llevará a realizar algunas propuestas sobre el tema, las cuales constituyen la hipótesis de nuestro trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO

1. CONCEPTO DE ESTADO.

El origen, concepto, elementos y fines del Estado han dado lugar a diversas teorías e importantes cuestiones debatidas, que impiden tener criterios uniformes sobre estos temas que constituyen la esencia de la ciencia y la filosofía política.

Sin pretender referirnos a las diversas teorías y opiniones que han surgido en torno del Estado, consideramos necesario hacer una breve referencia a su origen y evolución, destacando las ideas principales para lograr una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio. Así, algunos autores creen que las primeras manifestaciones del Estado, entendido como una comunidad política, se remontan a la *polis* de los griegos y la *civitas* de los romanos. Sin embargo, el pretender identificar a dichas formas de organización con el Estado moderno nos llevaría a una excesiva generalización que impediría caracterizar y comprender el verdadero contenido de lo que es un Estado.

La mayoría de los tratadistas aceptan que el siglo XV sirvió de escenario para que se fuera desarrollando la imposición de la autoridad real, lo que constituye la base del poder o soberanía que habría de caracterizar al Estado, mismo que algunos años después empezó a ser definido de manera concreta. En este sentido, Reinhold Zippelius comenta que: "En la época del Renacimiento surgieron los términos *stato*, 'estado', *status*, *état* y *Staat* para designar asociaciones de dominación, territorios de dominación y poder de dominación, y que tuvieron un creciente ingreso en la literatura científica y el lenguaje diplomático hasta que, a partir del siglo XIX, el término 'Estado' se asocia universalmente a la corporación de dominación dotada de un poder supremo".¹

Es generalmente aceptado que fue en Italia, en la ciudad de Florencia, donde Nicolás Maquiavelo utilizó por primera vez la palabra *stato* (Estado), en su obra "El Príncipe", presentando la visión renacentista del poder, dando a entender que el príncipe tiene un dominio sobre los súbditos, lo cual constituye la esencia del Estado.

Desde el punto de vista etimológico, el vocablo italiano "*stato*" que utiliza Maquiavelo, proviene del latín *status*, lo que significa posición o

¹ ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. Ciencia de la Política. Traducción de Héctor Fix-Fierro. Tercera edición. Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 55.

situación, en este caso, que guarda el príncipe ante los demás hombres que se encuentran sometidos a su autoridad.

Durante los siglos XVI y XVII la palabra Estado se utilizó también en Francia (*état*) y en Alemania (*staat*), identificando estas palabras con el poder concentrado en unidad, ejercido en un territorio definido y en sociedades que comenzaban a identificarse culturalmente.

Fue en Francia en donde se desarrolla el concepto de “soberano” atribuido al monarca, quien asumía todo el poder que se ejercía sobre los súbditos. En este contexto Luis XIV proclamó su frase: “El Estado soy yo”, con la cual surge una nueva visión, la del Estado absolutista.

En relación con esto, Marcos Kaplan comenta lo siguiente: “El Estado Moderno emerge desde el siglo XVI en Europa Occidental bajo la forma del *absolutismo monárquico* de Francia, Inglaterra y España. Es actor protagónico en la transición del feudalismo al capitalismo; a la vez, productor y producto de las nuevas formas de economía y sociedad; árbitro y regulador de la gama de conflictos entre las fuerzas feudales (aristocracia, Iglesia), en la nueva burguesía (comercial, financiera, manufacturera). A ello se agregan luego los conflictos entre el absolutismo y la burguesía ascendente que dan lugar a las

Revoluciones Democráticas del siglo XVIII en Inglaterra, Estados Unidos y Francia.”²

En consecuencia, el Estado moderno apareció en medio del absolutismo monárquico, con el cual el rey asumía toda la autoridad y establecía las normas y el control para sus súbditos. Era común que el monarca se proclamara “soberano”, además, acudía a la religión, donde encontraba bases para dar fundamento a su autoridad.

Los excesos del absolutismo originaron disgusto en muchos filósofos y pensadores, lo que fue provocando una serie de conflictos que desencadenaron algunos movimientos armados para cambiar el *statu quo* que afectaba a quienes se encontraban sometidos bajo el régimen de dominio y tiranía.

Uno de esos movimientos fue la Revolución francesa del siglo XVIII, la cual dio por resultado el establecimiento de derechos humanos, de principios políticos y de instituciones democráticas, en donde el pueblo adquiere la titularidad de la soberanía, y con ella, la capacidad para ejercer el gobierno a través de los representantes populares que integrarían una Asamblea Nacional.

² KAPLAN, Marcos. El Estado de Derecho en Perspectiva Histórica. Estado de Derecho. Barra Mexicana de Abogados. Editorial Themis, México, 1997, pág. 62.

El pensamiento que prevaleció en aquella época sobre el concepto de soberanía, sostenía que ésta era el ejercicio de la voluntad general y que nunca era enajenable, prescriptible o divisible, porque si fuera enajenable se destruiría el cuerpo político. Además, no es divisible porque la voluntad es general y al declararse da lugar a la ley. Tampoco es prescriptible porque a la libertad no se le suprime.

El concepto de soberanía es fundamental para entender la concepción del Estado que surgió como una derivación de la Revolución francesa y de las ideas de los filósofos de aquella época. En ese contexto, la soberanía no nació de una teoría, sino de la realidad; se le consideró como sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención. El titular de la soberanía sólo puede ser el pueblo porque es la realidad. El pueblo construye su Estado y su orden jurídico como instrumentos a su servicio, como auxiliar en su finalidad de vivir con libertad, dignidad y justicia.

En la idea original de soberanía, el pueblo es el que quiere y decide; construye, modifica, reforma y, llegado el caso, destruye su Estado y su orden jurídico para darse otro diverso. Tratar de despersonalizar el concepto de soberanía es negar la realidad y procurar que se oculte alguna forma de dominación y de fuerza. Un sistema

democrático es solo aquel en el cual todo poder deviene del pueblo, el cual decide sus estructuras, así como lo concerniente al Estado. Por lo tanto, la soberanía sólo puede estar en la voluntad decisoria del pueblo. Consecuentemente, la soberanía es el poder que se tiene por encima de cualquier otro, implicando la instancia última de decisión dentro de un Estado.

De acuerdo con lo anterior, y dentro del marco histórico del siglo XVIII, aparece una especie de Estado liberal que se caracterizaba por permitir a la voluntad popular participar en las decisiones políticas fundamentales, incluyendo la producción del orden jurídico que habría de establecer las normas para organizar la vida política de la comunidad.

El Estado liberal tiende a garantizar la libertad política de los ciudadanos, lo que constituye un sustento importante para la existencia de la vida y las instituciones democráticas. Si no hay esa libertad, acompañada de igualdad, no puede ser concebida la democracia, y en oposición a ella surge la autocracia que implica la servidumbre y sumisión de los ciudadanos.

Sin embargo, la evolución de las ideas políticas, las libertades individuales en el proceso de contratación, la economía del mercado, la

constante industrialización que repercutía en el comercio y las actividades productivas, motivaron que surgiera una nueva concepción del Estado, el cual debía facilitar todo el proceso económico que se había producido durante el siglo XIX. Así, surgió el llamado Estado burgués, mismo que proclamó el principio de la no intervención estatal en materia económica.

Al respecto, el Dr. José Gamas Torruco señala que: "En los comienzos del Estado burgués se estableció el dogma de que el Estado no debe intervenir en tal proceso; así se le ordena *laissez faire, laissez passer*, idejar hacer, dejar pasar! Debe concretar su actividad en la solución de las necesidades que le han sido asignadas y en la realización de aquellas tareas públicas que no sean rentables para los particulares; no debe emprender nada que el individuo sea capaz de hacer por sí mismo." ³

El individualismo que caracterizó al Estado burgués empezó a tener opositores, especialmente cuando se fue fortaleciendo la clase trabajadora, misma que reclamó sus derechos para obtener los beneficios derivados de la actividad económica y los procesos productivos, que eran controlados por el Estado.

³ GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa UNAM, México 2001, pág. 23.

Son los siglos XIX y XX los que determinaron un avance considerable en las ideas e instituciones políticas, no solamente en Europa sino también en nuestro continente, de tal manera que es cuando se elaboran los principales conceptos del Estado.

Entre los autores principales que han definido al Estado se encuentran George Jellinek y Carré del Malberg. El primero de ellos concibió al Estado como una "corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un termino muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario." ⁴

El autor citado elaboró lo que denominó un concepto jurídico del Estado, tomando como referencia sus elementos esenciales, que son: el pueblo, el poder de mando originario y el territorio, lo cual constituye la noción clásica o tradicional en torno del Estado.

Por su parte, Carré de Malberg también toma en cuenta los elementos constitutivos del Estado para definirlo como "...una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus

⁴ JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 196.

relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción.”⁵

El propio autor agrega que esta definición no puede satisfacer plenamente al jurista, en virtud de que la ciencia jurídica no tiene solamente por objeto comprobar los hechos que originan el Derecho, sino que tiene por principal empeño definir las relaciones jurídicas que se derivan de estos hechos. Consecuentemente, desde el punto de vista jurídico considera que el Estado es una persona colectiva y soberana, por lo que destaca su unidad corporativa y su potestad, que se traduce en el ejercicio de la soberanía.

Por otro lado, Hans Kelsen identifica al Estado con un sistema normativo, según lo expresa en los siguientes términos: “el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Todo el mundo admite que el Estado mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico. Pero si no se admite que esa relación significa identidad,

⁵ CARRÉ DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Traducción de José Lión Depetre. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1998, pág. 26.

débase ante todo a que no se reconoce que el Estado mismo es un orden.”⁶

En realidad, Hans Kelsen se limita a identificar al Estado con uno de sus elementos modales, es decir, con el derecho. En cambio, otro de los autores clásicos sobre la materia, Hermann Heller, afirma que el Estado no es un sistema normativo, tampoco debe ser identificado con el pueblo, por lo que está formado más bien por actividades humanas en donde existe una unidad dialéctica entre el ser y deber ser, acto y sentido, lo que encarna en una realidad social que es el Estado.

Para llegar a esta concepción, Hermann Heller parte de la idea del género próximo y la diferencia específica, llegando así a la siguiente conclusión: “El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana. En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal, todos los elementos de la organización estatal reciben su carácter específico. El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás

⁶ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Traducción de Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional, México, 1972, pág. 21.

ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones.”⁷

Es claro el énfasis que se vuelve a dar a la soberanía como elemento fundamental del concepto de Estado. Esto es así, porque no es posible concebir a la comunidad estatal sin un poder supremo que se ejerza sobre los gobernados, siempre y cuando sea el pueblo el titular de dicha soberanía, misma que habrá de ejercerse para beneficio del propio pueblo.

Entre los autores mexicanos que dan su propio concepto del Estado, está Rolando Tamayo y Salmorán, quien señala lo siguiente: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía.”⁸

⁷ HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobio. Fondo de Cultura Económica, Decimacuarta reimpresión, México, 1992, pág. 255.

⁸ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Décima cuarta edición. Editorial Porrúa, UNAM, México, 2000, pág. 1322.

Es fácil percibir que el concepto comúnmente aceptado del Estado se contrae a señalar los elementos esenciales que tradicionalmente se le atribuyen, es decir, los de pueblo, territorio y poder público. Sin embargo, se ha ido enfatizando la noción de la soberanía popular para precisar que es el pueblo el titular del poder político y de él dependen las instituciones y funciones que se derivan del Estado.

En las últimas décadas se han fomentado las instituciones democráticas, así como la necesidad de someter al orden jurídico todas las actuaciones del Estado, lo cual ha dado lugar a una noción, denominada ahora Estado de Derecho.

En cuanto a esto último, Jesús Orozco Henríquez señala que: "Por 'Estado de derecho' ...se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho."⁹

En consecuencia, cuando hay un Estado de Derecho significa que todo el sistema político está sujeto a un orden jurídico, mismo que se

⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. op. cit. pág. 1328.

vincula con el conglomerado social que lo cumple y legitima. Sin embargo, el concepto del Estado de Derecho exige en la actualidad una mayor participación del pueblo en las decisiones fundamentales del Estado, ya que es él el titular de la soberanía.

En relación con esto, Jaime Cárdenas Gracia considera que la democracia se encuentra ligada con la idea del Estado de Derecho, y al anteponer estos conceptos afirma que: "El Estado de derecho parece que aún no es una realidad integral en el territorio nacional. Exclusivamente la democracia será capaz de nutrir al Estado de reglas, procedimientos y organizaciones propias de un auténtico Estado de derecho. La democracia en México, sin embargo, aún no arriba. De la liberalización política que data de los años sesenta o setenta no se ha pasado a la etapa de democratización, y mientras ésta no sea acordada por las fuerzas políticas y aceptada por la sociedad, el Estado de derecho seguirá siendo una tarea pendiente."¹⁰

No estoy de acuerdo con el autor, ya que después de las elecciones del 2000 y del 2003 se pudo apreciar una mayor participación ciudadana que dio como resultado un pluralismo político; además, debemos reconocer que nuestra legislación ha ido evolucionando en los

¹⁰ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. Primera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pág. 32.

últimos años, de tal manera que podemos afirmar que estamos llegando a un verdadero Estado de Derecho con genuinas instituciones democráticas fundadas en la soberanía popular. Sin embargo, esto no significa que hemos alcanzado la perfección política y democrática, por lo tanto, debemos seguir avanzando hacia instituciones que nos lleven a un mejor nivel de vida.

2. ELEMENTOS ESENCIALES DEL ESTADO.

La postura tradicional en cuanto a los elementos esenciales del Estado sostiene que, básicamente, son tres; el pueblo, el territorio y el poder público, el cual ha sido denominado de diversas formas, pero siempre se coincide en aceptar que se trata de la autoridad soberana.

Sin embargo, existen autores que han estructurado diversas clasificaciones en torno a los elementos del Estado, por ejemplo, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señala que existen elementos formativos, es decir, anteriores a la creación del Estado como persona jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumplan sus finalidades esenciales. Agrega que: "Dentro de los primeros se encuentra la *población, el territorio, el poder soberano y el*

*orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.”*¹¹

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas comenta que los elementos del Estado son muy importantes ya que revelan su verdadera naturaleza, además, han aparecido sucesivamente de tal manera que fue primero el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la comunidad; después, las necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, dando lugar a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza al Derecho; y por último suelen comprenderse los fines del Estado.

Con los datos anteriores, el autor mencionado precisa que: “los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan, los fines del Estado.”¹²

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoquinta edición. Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 94.

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 329.

Consideramos que esta última clasificación es acertada, por lo que siguiendo el orden mencionado por el autor citado nos referiremos a los elementos esenciales del Estado, incluyendo en el poder lo referente a la soberanía, posteriormente, en el inciso siguiente trataremos lo relativo a los fines del Estado.

En cuanto al territorio puede decirse que éste constituye el elemento físico del Estado, el cual es necesario para la existencia de la comunidad estatal, toda vez que el conglomerado humano requiere una porción geográfica que sirva de asiento para que el pueblo políticamente constituido cumpla con sus actividades y funciones.

Las primeras nociones acerca del Estado enfatizaron precisamente que se trataba de una comunidad territorial, dando a entender que si bien es cierto que el Estado se integra con un grupo social, también es cierto que el mismo ocupa una extensión territorial, la cual le pertenece para que dentro de sus límites se ejerza el dominio público.

El maestro Héctor González Uribe explica que: "El territorio cumple dos funciones muy importantes para la vida del Estado. Desde luego, una función *negativa*, consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes. Esto es

indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados.”¹³

Respecto a la segunda función, el mismo autor señala que: “La otra función del territorio es *positiva*, y consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal. El territorio, en efecto, permite al Estado realizar sus funciones de control y vigilancia sobre la población, por medio de las oficinas aduanales y de migración; de regulación de las importaciones y exportaciones, a fin de mantener equilibrada la balanza de pagos; de averiguar las entradas y salidas de extranjeros y evitar las que sean nocivas al país; de prestar servicios públicos tales como caminos, carreteras, aeropuertos, obras portuarias. Y en las relaciones con los Estados vecinos, proporciona al Estado las líneas de defensa para evitar invasiones extranjeras que pueden llegar a privar al Estado de su existencia misma como unidad soberana e independiente.”¹⁴

De lo anterior se deduce la importancia que tiene el territorio como elemento esencial del Estado, a tal grado que en el orden constitucional suele hacerse referencia a las partes que integran el territorio de la

¹³ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Décima edición. Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 296.

¹⁴ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. op. cit. pág. 297.

comunidad estatal. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que el Título Segundo, capítulo segundo, artículo 42, precisa las partes integrantes del territorio nacional.

Es importante notar que existen diferentes dominios del Estado sobre el territorio, los cuales son: el dominio terrestre; el marítimo; del subsuelo; el espacio aéreo; el dominio de las aguas; de la plataforma continental y el zócalo submarino; las playas y la zona marítima. En el ámbito internacional, así como en el Derecho Constitucional de la mayoría de los países, se acepta que el Estado tiene un pleno derecho de propiedad sobre su territorio.

Respecto al segundo elemento del Estado, constituido por el pueblo, se dice que es el aspecto humano de la organización política estatal, el cual representa el punto de arranque de la vida social, ya que los seres humanos han creado siempre vínculos de solidaridad para lograr su supervivencia, autodefensa y alcanzar sus diversos propósitos. Así, el agregado humano ha ido adquiriendo una connotación importante, de tal manera que no es posible concebir al Estado sin este componente esencial.

El elemento que nos ocupa está compuesto por un conjunto de personas que conservando su libertad e individualidad se asocian constituyendo una comunidad organizada. Al respecto, es pertinente distinguir, como lo hace Reinhold Zippelius, en el sentido de que no debe identificarse el concepto del pueblo sometido al poder estatal con el de pueblo en sentido sociológico, ya que este último es un "...conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia nacional, fundado, por su parte, en una pluralidad de factores, como la afinidad racial, la comunidad de cultura (en especial de la lengua y la religión) y la comunidad de destino político."¹⁵

Es evidente que puede hablarse de un pueblo en sentido sociológico, caracterizado por los rasgos antes descritos, al lado del cual se encuentra el pueblo sometido al poder estatal. Este último es el que representa al elemento humano del Estado, de donde se desprende que el pueblo es el grupo social que se encuentra bajo el dominio del Estado, o bien, como parte fundamental de la organización política.

En cuanto al elemento que se comenta debe distinguirse entre población y pueblo, ya que se trata de conceptos diferentes. En efecto, como lo precisa el Dr. Andrés Serra Rojas: "El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de

¹⁵ ZIPPELIUS, Reinhold. op. cit. pág. 70.

hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.”¹⁶

Respecto al pueblo, el mismo autor dice que: “La significación del término ‘pueblo’, se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituye el ‘Cuerpo Electoral’. Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático; participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico.”¹⁷

Con base en lo anterior podemos decir que los conceptos del pueblo y población son diferentes, ya que el pueblo implica un concepto cualitativo que se concreta a una parte de la población, y ésta representa un concepto cuantitativo, que expresa el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado.

De manera más concreta puede decirse que el pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado. Por lo tanto, el pueblo comprende únicamente a quienes se

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 352.

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 357.

encuentran sujetos a la potestad del Estado, ligados por el vínculo de la ciudadanía, ya sea que vivan en su territorio nacional o en el extranjero. Por consiguiente, no forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen esa relación jurídica señalada, por ejemplo, quienes no han adquirido el carácter de ciudadano, mismo que de acuerdo con nuestro orden constitucional se obtiene cuando se cumplen tres requisitos: tener la nacionalidad mexicana; haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Cabe aclarar que la corriente tradicional considera que la población es el elemento del Estado. Pero, por ser ésta sólo una expresión numérica de personas y no el grupo humano que determina la vida del Estado, como lo es el pueblo, por tal motivo es obvio que este último representa más bien el elemento del Estado.

Por otra parte, encontramos que el poder público representa el elemento formal del Estado y en su acepción general se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una orden.

Existen varias expresiones en relación con el poder como elemento del Estado, de tal manera que se le ha llamado poder político, poder supremo, poder dominante, etc. Independientemente de la

denominación que se use, estaremos refiriéndonos a la potestad que tiene el Estado para imponer sus determinaciones con el propósito de cumplir sus fines a favor de la comunidad.

Históricamente, el poder surge como una necesidad ineludible, pues los miembros de un grupo social tenían que defenderse, obtener satisfactores y en general alcanzar fines comunes, para lo cual se requería de una dirección eficaz, así, se formaron las primeras concentraciones de poder, ya sea en una persona o en varias. En un principio se trataba de un poder de hecho, posteriormente, se convirtió en un poder de derecho, es decir, aquél que se crea y apoya en la voluntad del grupo, teniendo sus bases en el orden jurídico.

En relación con el poder público, el Dr. Ignacio Burgoa ha dicho que el Estado tiene diversos objetivos orientados a cumplir su finalidad genérica, para lo cual necesariamente debe estar investido de un poder, es decir de una actividad dinámica. Precisa que: "Esta actividad no es sino el *poder público* o *poder estatal* que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la *legislativa*, la *administrativa* o *ejecutiva* y la *jurisdiccional*. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples *actos de autoridad*, o sea, por actos del poder público..."¹⁸

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. pág. 257.

Cabe destacar que el poder público debe someterse forzosamente al orden jurídico fundamental del cual deriva. Por lo tanto, este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder, de donde se deduce el hecho de que el poder público no es soberano, menos aún en un sistema como el nuestro en donde se precisa de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De manera complementaria cabe citar el contenido inicial del artículo 41 de nuestra Constitución Política, en donde se dispone que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..." De esto se desprende que no es posible identificar soberanía y poder público, ya que aquella implica el máximo poder, del cual es titular el pueblo, y de éste dimana el poder público, mismo que se divide para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial.

En virtud de que en el capítulo segundo de la presente investigación trataremos el tema de las funciones del Estado, dejamos mencionados solamente los datos anteriores, para pasar ahora a

referirnos al orden jurídico fundamental, mismo que ha adquirido mucha importancia, a tal grado que también se le considera como un elemento esencial del Estado, representado por la Constitución del mismo.

Efectivamente, todo Estado tiene necesariamente su propia Constitución, ya que cuenta con un conjunto de normas fundamentales, sean escritas o bien consuetudinarias. Además, lo que caracteriza a una Constitución no es solamente la norma en sí, ya que se requiere de ciertos acontecimientos, decisiones y fenómenos sociales, políticos y económicos que den contenido a esas normas.

Esto último ha dado lugar a lo que algunos autores denominan “los factores reales de poder”, por ejemplo, Ferdinand Lassalle sostiene que: “Todos estos hechos y precedentes, todos estos principios de derecho público, estos pergaminos, estos fueros, estatutos y privilegios juntos formaban la *Constitución* del país, sin que todos ellos, a su vez hicieran otra cosa que dar expresión, de un modo escueto y sincero, a los factores reales de poder que regían en ese país.

Así, pues, todo país tiene, y ha tenido siempre, en todos los momentos de su historia, una Constitución *real y verdadera*. Lo específico de los tiempos modernos –hay que fijarse bien en esto, y no

olvidarlo, pues tiene mucha importancia-, no son las Constituciones *reales y afectivas*, sino las Constituciones *escritas*, las *hojas de papel*.”¹⁹

En el mismo sentido, el Dr. Ignacio Burgoa se refiere a los factores reales de poder, identificándolos con todos aquellos elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico. Además, dichos factores condicionan la actuación y las decisiones de los titulares de los órganos del Estado. En consecuencia, son concretamente factores reales de poder los movimientos armados, los conflictos obrero-patronales, la inequitativa distribución de la riqueza y los problemas económicos o financieros, entre otros.

El autor mencionado dice que: “Las decisiones fundamentales que sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado están en íntima relación con los factores reales de poder. Tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que

¹⁹ LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Traducción de Wenceslao Roces. Editorial Temis, Colombia, 1992, pág. 59.

denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores.”²⁰

Como ejemplo cabe señalar que, el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, surgió de la necesidad de dotar de tierras a las comunidades indígenas que a principios del siglo XX sufrían de graves abusos y despojos, asimismo, el artículo 123 de la propia Constitución de 1917, recogió el clamor generalizado de los obreros, quienes mediante huelgas, como las de Cananea y Río Blanco, se manifestaban en contra de la opresión patronal que imperaba en aquella época.

Por consiguiente, la Constitución no es meramente un documento político, sino más bien es la expresión que refleja los factores reales de poder, así como las decisiones fundamentales que rigen la vida jurídico-social y política de una comunidad.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que la Constitución es el orden jurídico fundamental del Estado que establece su forma y la de su gobierno; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basa la organización estatal; precisa los derechos esenciales del conglomerado humano.

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 87.

Además, regula y controla el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.

Cabe enfatizar que la Constitución, como orden jurídico fundamental, es la norma suprema que organiza políticamente a un Estado, estableciendo los límites a los poderes públicos y consagrando las garantías individuales, al lado de las cuales, nuestra Ley Fundamental, proclama las garantías sociales para beneficiar a ciertos grupos necesitados, o bien, regular materias concretas que merecen especial atención por su contenido. Con estas ideas dejamos expuestos los elementos esenciales del Estado.

3. LOS FINES DEL ESTADO.

El tema de los fines del Estado es de gran trascendencia, toda vez que permite justificar la actuación y funciones de la comunidad estatal, por lo que se ha considerado que actualmente es un elemento esencial del Estado.

En términos generales, la palabra "fin" se utiliza como sinónimo de meta o propósito que se persigue, así mismo, da la idea de algo por alcanzar, lo cual justifica las acciones que se emprenden, ya sea de manera individual o colectiva.

El Dr. Andrés Serra Rojas comenta que: "Con la palabra fin aludimos a terminación, límite, acabamiento de una cosa. En la doctrina general el empleo de la palabra fin se reduce: 1. En sentido temporal, como el momento final; 2. En sentido espacial, como el límite; 3. En sentido ideal, como esencia, expresada en la definición o determinación; y 4. En sentido más general, como propósito, objetivo, un *blanco* o simplemente finalidad. Es en este último sentido que debemos emplear el término relacionando el término fin, con finalidad y con causa final."²¹

De acuerdo con lo anterior, cuando utilizamos la expresión fines del Estado nos referimos a los objetivos que debe cumplir, para que el grupo humano que forma parte de él se sienta satisfecho y con bienestar dentro de la comunidad política a la que pertenece.

Uno de los autores clásicos que empezó a desarrollar la doctrina de los fines del Estado fue George Jellinek, quien le asignaba un significado práctico a la determinación de los fines estatales, ya que mediante esto se completa la justificación ética del propio Estado. Con una concepción teleológica, el autor mencionado se refería principalmente a los fines generales de la organización política, afirmando que: "Es completamente arbitraria la teoría de los fines particulares del Estado,

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 436.

según la cual cada Estado ha tenido y tendrá fines enteramente privativos que sólo a él corresponden y que habrían de ser condicionantes de su situación histórica.”²²

Dentro de la doctrina de los fines del Estado hay quienes dicen que los fines de los individuos que integran la comunidad organizada políticamente, se identifican con los propios fines del Estado. En cambio, algunos opinan que no es posible sostener que el Estado en sí mismo tenga fines, sean particulares o generales.

No obstante, coincidimos con Jellinek en el sentido de que sí existen fines del Estado que deben ser tomados en cuenta para conocer la plena justificación de sus funciones. En donde no existe unanimidad es en cuanto a considerar cuál o cuáles son los fines estatales.

Para el maestro Enrique Sánchez Bringas: “Si el Estado es la sociedad asentada en un territorio cuya organización le permite diferenciar gobernantes de gobernados, los fines del Estado también se reducen a los que determine, en cada caso, el contenido de las normas jurídicas, y que nunca son diferentes a los intereses ideológicos, económicos y religiosos de los grupos sociales más vigorosos.”²³

²² JELLINEK, George. op. cit. págs. 292 y 293.

²³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 23.

En realidad, el autor citado tiende a identificar los fines del Estado con los fines del Derecho, lo cual puede ser coincidente en algunos casos, pero no siempre. No obstante, los autores clásicos que se han referido a los fines del Derecho incluyen el bien común, la justicia y la seguridad, destacando ante todo el primero de ellos, que también se ha aceptado como el fin supremo del Estado.

Sin entrar a los detalles que se derivan de los artículos de Louis Le Fur, J. T. Delos y Gustav Radbruch, sí haremos mención de las ideas principales en donde coinciden acerca del bien común. Así, para el primero de los autores mencionados, la función del Estado consiste en promulgar o en decidir el Derecho, de tal manera que Estado y Derecho se relacionan como medios necesarios; así "el Estado asegura el bien de la sociedad que está llamado a regir, el bien de todos sus miembros, en consecuencia el bien común. Se ve el estrecho lazo que liga entre ellos, Estado y sociedad, derecho y Estado, bien común y derecho."²⁴

En esa íntima relación que hay entre Estado y Derecho ha sido posible identificar el bien común como un fin de ambos. Sin embargo, con mayor precisión J. T. Delos sostuvo que es innegable el hecho de que la seguridad y la justicia forman parte del bien común, por lo que

²⁴ LE FUR, Louis, J. T. Delos, Gustav Radbruch y A. J. Carlyle. Los Fines del Derecho Bien Común, Justicia y Seguridad. Traducción de Daniel Kuri Breña. Tercera edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pág. 16.

enfaticó a este último como fin supremo del Derecho y del Estado, llegando a dar la siguiente definición: "El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual.

En este sentido, se puede decir que el primero de los bienes, comunes a los hombres, es la existencia misma de la sociedad, la existencia de un orden en sus relaciones sociales." ²⁵

Por su parte Gustav Radbruch afirma que no solamente el bien común, sino también la justicia y la seguridad se revelan como los fines supremos del Derecho, pero acepta que el Derecho debe servir al bien común, mismo que tiene un sentido específicamente social, con lo cual se identifica con el fin del Estado. Al precisar sus ideas sobre el tema en cuestión, Radbruch dice que: "Se puede definir el bien común confiriéndole un sentido específicamente *social*; es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido *orgánico*: es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza, y que es más que el conjunto de los individuos. Se puede, en fin, atribuir a esta noción el carácter de una *institución*; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los

²⁵ LE FUR, Louis, J. T. Delos, Gustav Radbruch y A. J. Carlyle. op. cit. pág. 45.

individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos...”²⁶

Sin abundar sobre la identidad que puede haber entre los fines del Estado y del Derecho, consideramos que, efectivamente, es el bien común el fin esencial que se atribuye al Estado, toda vez que puede ser entendido como el bienestar colectivo que debe buscarse en los integrantes de toda la comunidad que pertenece a la organización política estatal, para que satisfagan sus necesidades a través de los medios que deben ser provistos por el propio Estado.

Aceptar que el bien común es el fin primordial del Estado, nos lleva a reconocer que este último debe hacer todo lo posible para alcanzar dicha finalidad, y en caso de que incurra en alguna responsabilidad, debe reparar el daño para que no se pierda ese bien común.

En este sentido son acertadas las palabras del Dr. Álvaro Castro Estrada, quien dice lo siguiente: “Por otra parte, hay que admitir que si el Estado tiene como finalidad lograr el *bien común*, éste no podría alcanzarse si el propio Estado no accede a reparar los daños y perjuicios que toda actividad administrativa ocasiona en mayor o menor medida. No podría con propiedad denominarse Estado de Derecho, a aquél que

²⁶ LE FUR, Louis, J. T. Delos, Gustav Radbruch y A. J. Carlyle. op. cit. págs. 57 y 58.

en forma expresa o tácita no admitiera sus responsabilidades jurídicas derivadas de la relación que mantuviese con sus administrados. Tal régimen de excepción, inmunidad e impunidad, sería la antítesis de un Estado de Derecho merecedor de dicha connotación.”²⁷

Con todo lo expuesto, llegamos al punto principal que nos interesa, consistente en destacar la necesidad de vivir en un Estado de Derecho, en donde se respeten las garantías y facultades de los integrantes de la comunidad estatal, para que finalmente pueda cumplirse el fin supremo del Estado que es el bien común, lo cual exige que el propio Estado tienda a reparar los daños que ocasiona a los particulares durante el desempeño de sus funciones. En virtud de que esto constituye la parte medular de nuestra investigación, lo iremos desarrollando en los siguientes capítulos.

²⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado –Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-. Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 8.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES ESTATALES.

Para entender las funciones estatales, debemos tomar en cuenta que el Estado se integra con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a cada uno de ellos corresponden funciones diferentes. En consecuencia, la distribución de las funciones estatales está basada en la existencia y funcionamiento de los poderes federales, mismos que se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con esto, el artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se agrega que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, ya que por su naturaleza se trata de un órgano colectivo.

Es interesante notar que, como dice el Dr. Ignacio Burgoa: "entre dichos poderes *no existe independencia sino interdependencia*. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía." ²⁸

Con base en lo anterior, puede decirse que no es correcto hablar de una división de poderes, como si se tratara de órganos independientes el uno del otro, más bien debe utilizarse la expresión separación de competencias o de funciones, con lo cual se da a entender que el Estado cumple sus fines a través de diversos órganos que llevan a cabo funciones específicas, generalmente establecidas en la Constitución Política.

Por lo tanto, la organización del Estado comprende tres poderes que se encuentran en estrecha relación, pero a cada uno corresponden diversas formas de actividad, y por lo mismo, diferentes funciones. Para tal efecto, los poderes cuentan con ciertos órganos que son los entes o cuerpos públicos que desempeñan las funciones estatales. Cabe mencionar que no se debe confundir el "órgano del Estado" con la persona física que lo representa, ya que aquél implica una institución

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. pág. 580.

con un conjunto de atribuciones que permiten cumplir con la función que debe realizar. Así, los actos que se llevan a cabo por medio del órgano serán imputables directamente a él y no a su titular.

En cuanto a esto, Reinhold Zippelius dice que: "El cargo, como ámbito institucionalizado de funciones y competencias, debe diferenciarse de su titular, es decir, aquella persona a la que corresponde ejercer las funciones de ese cargo. Éste subsiste independientemente de un cambio de titular."²⁹

Efectivamente, existe una diferencia entre las personas físicas o funcionarios y el órgano estatal. Para entender más esto basta señalar como ejemplo que los titulares son removidos, mientras que la institución del órgano subsiste, toda vez que pertenece a una estructura estatal, cuya base es la Ley Fundamental.

Ahora bien, respecto a las funciones estatales, Carré de Malberg señala que son las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal. Esas actividades comprenden los tres grupos siguientes:

²⁹ ZIPPELIUS, Reinhold. op. cit. pág. 91.

“1º El Estado tiene por fin resguardar la seguridad de la nación respecto de las naciones extranjeras.

2º Tiene por misión, en el interior, asegurar el orden y el derecho en las relaciones que entre sí mantienen los individuos.

3º Además, y frente a la doctrina del “Estado-gendarme”, que sostiene que fuera de su cometido de conservación nacional, la misión del Estado se limita a desempeñar un papel policiaco y a mantener el derecho, es indudable que el Estado está llamado a desempeñar una misión cultural, en virtud de la cual ha de trabajar por sí mismo, o sea, por cuantos medios especiales de que dispone, en el desarrollo de la prosperidad moral y material de la nación.”³⁰

Como puede notarse, las actividades del Estado comprenden funciones que se ejercitan en el interior del país, pero incluyen también las que se llevan a cabo a nivel internacional, por ejemplo, cuando se relaciona con otros países en materia diplomática, comercial, económica, científica y cultural, entre otras.

Por su parte, el Dr. José Gamas Torruco se refiere a las funciones estatales diciendo que: “Las funciones consisten en todos aquellos actos encaminados a la creación o aplicación del orden jurídico. Son el “continente” de las atribuciones, y éstas el “contenido” de

³⁰ CARRÉ DE MALBERG, R. op. cit. págs. 250 y 251.

las funciones. A través de las funciones el Estado realiza sus atribuciones.”³¹

Dentro de las funciones estatales se distinguen tres: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial. Por medio de ellas el Estado es capaz de realizar sus atribuciones, lo que a su vez le permite cumplir con sus fines.

Por lo tanto, una primera clasificación de las funciones del Estado puede hacerse tomando en consideración el órgano que las realiza. Así, si es el Congreso de la Unión el que actúa será una función legislativa; mientras que si es el Presidente de la República quien cumple sus atribuciones, o los órganos que dependen de él, entonces estaremos ante una función ejecutiva o administrativa; en cambio, si son los integrantes del poder Judicial los que realizan sus atribuciones, la función será jurisdiccional.

No obstante lo anterior, se han clasificado las funciones estatales desde dos puntos de vista, uno material y otro formal. En el primero, las funciones se definen de acuerdo a su naturaleza y características propias, sin importar el órgano estatal que las realice, por consiguiente, las actividades estatales se diferencian según su esencia y contenido.

³¹ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. pág. 326.

En su aspecto formal, las funciones se definen de acuerdo al órgano que las realiza sin atender a su naturaleza y contenido.

Para entender más lo expuesto cabe señalar que el poder Ejecutivo tiene a su cargo la facultad reglamentaria, prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, que a la letra dice: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." Cuando realiza esta función, desde el punto de vista formal es de carácter ejecutivo, pero en cuanto a su aspecto material es una función legislativa, debido a su naturaleza y contenido.

En términos generales encontramos que las funciones materiales del Estado comprenden las siguientes: la legislativa que consiste en toda actividad encaminada a la creación de las normas jurídicas que han de regir la vida dentro del Estado; la ejecutiva comprende la actividad de gobierno o de administración, mediante la cual se pretende la realización de los fines estatales, buscándose el bien común dentro de los límites fijados por las leyes, por último, la función judicial o jurisdiccional consiste en declarar el Derecho para resolver los conflictos jurídicos que se planteen ante ellos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere no solamente a la división de competencias, sino que comprende una distribución orgánica de las funciones del Estado, la cual es indispensable para cumplir los fines políticos, económicos, jurídicos y sociales que exige la sociedad. Con base en nuestra Ley Fundamental, en los incisos siguientes nos referiremos concretamente a cada una de las funciones estatales.

2. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

En su aspecto formal, la función legislativa le corresponde precisamente al poder Legislativo, mismo que de conformidad con el artículo 50 constitucional, se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de diputados se compone de 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elige un suplente. En cambio, la Cámara de senadores se integra con 128 representantes, cuatro por cada entidad federativa. La Cámara de senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

Cuando actúa el poder Legislativo, como Congreso de la Unión, o mediante sus Cámaras por separado, desde el punto de vista formal u

orgánico, todo lo que realiza se conoce como una función legislativa, independientemente de la materia o contenido del acto.

En este sentido tenemos que el Congreso de la Unión desempeña diversas funciones para cumplir con las facultades que se le atribuyen en el artículo 73 constitucional, entre las cuales están las siguientes:

1) Admitir nuevos Estados a la Federación.

2) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

3) Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

4) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

5) Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

6) Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

7) Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

8) Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.

9) Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

10) Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

11) Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

12) Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, etc.

Como puede apreciarse, la mayoría de las facultades que tiene el Congreso de la Unión implican el desempeño de la función legislativa, ya que a través de ella se expiden diversos ordenamientos que regulan materias del orden federal.

Por su parte, el artículo 74 constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de diputados, entre las cuales están las siguientes: Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Entre las facultades exclusivas del Senado, el artículo 76 constitucional precisa las siguientes: Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Todas las funciones que realiza el Congreso de la Unión, o cada una de sus Cámaras por separado, son de carácter legislativo por derivarse

de un órgano al que formalmente le corresponde el desempeño de dichas funciones.

Ahora bien, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: “Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella prevé, personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.”³²

Consecuentemente, la función legislativa, de acuerdo a su aspecto material, prescinde de la consideración que se haga del creador de las normas, por lo que, es posible que el Presidente de la República expida algunas disposiciones, por ejemplo, a través de las facultades extraordinarias que le concede el artículo 29 constitucional, para el caso de la suspensión de las garantías individuales, en tal supuesto podrán

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1^{er} Curso. Novena reimpresión. Editorial Limusa, México, 1999, pág. 32.

surgir normas, que desde el punto de vista material implican una función legislativa, pero por el órgano que las dicta se derivan de una función ejecutiva.

No obstante lo anterior, lo que más caracteriza a la función legislativa es el conjunto de actos jurídicos que tienen como fin la creación, modificación, puesta en vigor, abrogación o derogación de las normas generales que adquieren el carácter de leyes.

3. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

De acuerdo a sus atribuciones, al poder Judicial le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional. Para una mayor comprensión de esto, debemos remitirnos al artículo 94 constitucional que se refiere a la integración del poder Judicial de la Federación, comprendiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Dentro de la estructura del poder Judicial se encuentra el Consejo de la Judicatura Federal, al cual le corresponde la administración, vigilancia y disciplina del poder Judicial de la Federación. Asimismo, le corresponde determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales

Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Éste órgano realiza materialmente algunas funciones administrativas, pero por pertenecer al poder Judicial, lo que desempeña como tal constituye una función jurisdiccional.

La principal función jurisdiccional que desempeñan la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, es la de resolver los conflictos jurídicos que se les presenten. Al respecto, el artículo 103 constitucional determina que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

De manera complementaria, el artículo 104 de la propia Constitución Política Federal señala que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer, entre otras: De todas las controversias del orden

civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo; y de todas las controversias en que la Federación fuese parte.

Respecto a la función jurisdiccional se han dado algunas opiniones, por ejemplo, el Dr. José Gamas Torruco dice que: "Es la función jurisdiccional aplicación de la norma general a casos concretos, creación de normas individualizadas y aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de estas últimas."³³

Para que la función jurisdiccional pueda manifestarse se requiere primeramente la existencia de un conflicto jurídico que exija la aplicación de las normas jurídicas. Cuando el órgano jurisdiccional competente interviene para resolver dicho conflicto, hace la declaración de un derecho, con lo cual crea normas individualizadas que se aplican a los casos concretos en los que se esclarece una situación jurídica determinada.

³³ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. pág. 329.

En el supuesto de que no se cumplan las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales es posible que se apliquen algunas sanciones, las cuales también forman parte de la función jurisdiccional, toda vez que sin esta facultad carecería de eficacia la sentencia que se dicte.

Cabe señalar que la función jurisdiccional se realiza básicamente a través de un proceso, entendido como el conjunto de actos regulados por los ordenamientos correspondientes, dirigidos a la aplicación de las normas generales para dirimir los casos específicos. Así, el poder judicial se encarga de impartir justicia a través de sus sentencias.

4. LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

La función ejecutiva es muy importante, ya que comprende al Presidente de la República y a todos los órganos que dependen de él. Al respecto, el artículo 80 constitucional establece que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por su parte, el artículo 89 de la propia Constitución señala las facultades y obligaciones del Presidente, entre las cuales están las siguientes:

1) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

2) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

3) Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

4) Disponer de la Guardia Nacional.

5) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

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

De las facultades anteriores se desprende que el Presidente de la República realiza funciones que materialmente son legislativas o jurisdiccionales, por ejemplo, la que señalamos en primer término, referente a la facultad reglamentaria, de donde se derivan los Reglamentos que contienen normas de carácter general. Por otro lado, la facultad que mencionamos en último término, consistente en el otorgamiento de indultos, es en esencia una función jurisdiccional, pero la Constitución le concede dicha facultad al titular del poder Ejecutivo.

El maestro Gabino Fraga, al definir la función ejecutiva desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, dice que: "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." ³⁴

El ejercicio de la función ejecutiva o administrativa, a cargo del Poder Ejecutivo, da lugar a lo que se conoce como Administración Pública, la cual deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia, y a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer viable su cometido.

El Dr. Andrés Serra Rojas comenta que el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público, por lo tanto, es una expresión que reviste diversos sentidos, los más generales son los siguientes:

"a) *La administración en su sentido material u objetivo* alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto *corresponde a la acción y actividad administrativa.*

³⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 63.

b) *La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal*, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.”³⁵

Conviene enfatizar que la Administración Pública comprende toda una organización que forma parte de la actividad del Estado, por lo que depende del Poder Ejecutivo, quien es auxiliado por diversas dependencias o instituciones con el fin de la realización del interés general y tiene como base un orden jurídico determinado.

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero se refiere a la Administración Pública diciendo lo siguiente: “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo Primero. Décima edición. Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 79.

jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”³⁶

En virtud de que la Administración Pública ha diversificado sus actividades en los últimos años, implica varias formas de organización administrativa, entre las cuales destacan la centralización y la paraestatal.

En cuanto a la regulación concreta que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acerca de la Administración Pública Federal, encontramos que el artículo 90 precisa que la misma será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica correspondiente, en donde se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

El artículo 115 constitucional regula lo que se conoce como Administración Pública local y municipal, disponiéndose que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Decimoquinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 263.

representativo, popular, para ello se tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a ciertas bases, entre las cuales se destaca que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, el artículo 122 de la propia Constitución Política se refiere al gobierno del Distrito Federal, que está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos que prevé éste precepto, el cual señala que; son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno. Este último tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa en su artículo 1º que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada. Además, el artículo 17 del ordenamiento legal aludido prevé la existencia de los órganos

desconcentrados, que también forman parte de la centralización, señalándose que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La parte final del artículo 1º, de la ley invocada, señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal.

En cuanto a la Administración Pública centralizada, debe entenderse que constituye una forma de organización que concentra actividades administrativas jerarquizadas y subordinadas, en donde el poder Ejecutivo Federal es la máxima autoridad, que se encarga de promulgar y ejecutar las leyes federales.

Dentro de la Administración centralizada, los órganos administrativos están organizados en sentido vertical, respecto del titular del Ejecutivo, en virtud de que priva como concepto básico el de jerarquía administrativa, consistente en el orden y grado que guardan entre sí los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por categorías. Esta relación jerárquica concede a los órganos superiores sobre los inferiores importantes poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, vigilancia, poder disciplinario y resolución de conflictos.

En el régimen de centralización administrativa los órganos se encuentran en un orden jerárquico que depende directamente de poder Ejecutivo. Cabe señalar que dentro de este régimen se incluyen los órganos desconcentrados, que no se desligan del poder central, a pesar de que se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades que señalan las leyes respectivas. Por lo tanto, los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, toda vez que su situación se liga a la estructura del poder Ejecutivo.

Respecto a la organización administrativa paraestatal existen algunas críticas en cuanto a su denominación, por ejemplo, el maestro

Gabino Fraga señala que: “en la ley vigente la expresión “Administración Pública Paraestatal” carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión “paraestatal” no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.”³⁷

No todos los autores están en contra de la expresión aludida, ya que algunos, entre ellos Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que el concepto de “administración paraestatal” da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”. Por lo tanto: “Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados,

³⁷ FRAGA, Gabino. op. cit. págs. 201 y 202.

empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.”³⁸

Queda claro que los organismos e instituciones de la administración paraestatal no están sujetos a la jerarquía de la administración centralizada, no obstante, llegan a estar sujetas al control del poder Ejecutivo, y se toma en cuenta que éste o el legislativo crean mediante un instrumento legal a dichos organismos, los cuales tienen un patrimonio propio y una personalidad jurídica diferente a la del Estado. Lo más importante es que las entidades paraestatales tienen funciones específicas de interés público.

Con todo lo anterior podemos apreciar que la función ejecutiva realizada por los diversos órganos de la Administración Pública, puede ser muy variada y derivarse de distintos elementos humanos, lo cual motiva el desempeño de innumerables actos que ocasionalmente pudieran dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.

En consecuencia, es necesario que los titulares de los diferentes órganos estatales que forman parte de la Administración Pública, se

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit. pág. 92.

sujeten a las normas jurídicas que regulan su actuación, para que no incurran en responsabilidad patrimonial, de lo contrario serán deudores, junto con el Estado, por lo que se tenga que pagar en los términos procedentes, según precisaremos en su oportunidad.

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO.

Para entender la personalidad jurídica del Estado es necesario partir de una noción acerca de la persona. Así, dentro del ámbito jurídico se dice que persona es todo ser o ente que tiene derechos y puede adquirir obligaciones. Al respecto, se aceptan dos tipos de personas: la física, que es el ser humano considerado individualmente y la persona moral o jurídica que es el conjunto de individuos que se asocian para formar una colectividad con derechos y obligaciones.

Los dos tipos de personas tienen fines específicos y al Derecho corresponde proteger y garantizar sólo aquellos fines que son estimados como valiosos, por lo que deben tener el carácter de lícitos. Para poder hacer efectiva esa protección surge el concepto de personalidad, entendida como una manifestación del ser individual o colectivo en el ámbito de lo jurídico. En consecuencia, la persona es todo ser susceptible de derechos y obligaciones, mientras que la personalidad significa que ese ser puede actuar en el campo del Derecho.

En relación con esto, Rolando Tamayo y Salmorán comenta que: "Del concepto de persona, ciertamente se sigue el de personalidad. El concepto de personalidad (como el de capacidad) es propio de la dogmática moderna y funciona como sinónimo de capacidad jurídica. En el discurso jurídico por 'personalidad' se entiende: 'la capacidad de ser persona'. Goza de personalidad o capacidad jurídica quien tiene derechos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas."³⁹

De acuerdo con la legislación civil tenemos que el Estado es considerado como una persona moral, o mejor dicho, persona jurídica colectiva, que como tal tiene derechos y obligaciones. Por lo tanto, con fundamento en nuestro orden jurídico el Estado tiene personalidad jurídica.

En opinión del Dr. Miguel Acosta Romero, el Estado mexicano, desde que nació a la vida política y jurídica, en 1821, es considerado como persona jurídica colectiva y, por consiguiente, tiene personalidad jurídica. Concretamente dice que: "En nuestro concepto, la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene,

³⁹ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. Novena edición. Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 2397.

desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho.”⁴⁰

En consecuencia, es generalmente aceptado el hecho de que el Estado tiene personalidad jurídica, la cual se deriva de su reconocimiento como una persona jurídica que integra toda una entidad compuesta de diversos órganos. Al respecto, Reinhold Zippelius señala que: “La unidad del Estado no solo es presentada normativamente, sino que también es creada fácticamente a través del orden jurídico y constitucional.”⁴¹

Es indudable que el Estado constituye una entidad política y jurídica entendida como unidad de órganos que realizan las funciones estatales para alcanzar los fines del bien común y seguridad. En este sentido es comúnmente aceptado que el Estado es la persona jurídica más importante debido a sus propósitos y naturaleza, la cual se deriva del orden constitucional y del Poder Público que representa.

En torno a la personalidad jurídica del Estado existen diversos criterios que tratan de explicar su esencia y justificar su presencia como una persona susceptible de derechos y obligaciones. En este sentido,

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. págs. 109 y 110.

⁴¹ ZIPPELIUS, Reinhold. op. cit. pág. 90.

Carré de Malberg afirma que: "La personalidad del Estado no es, pues, una ficción, una comparación, una imagen, como han sostenido tantos autores, sino que es la expresión rigurosamente exacta de una realidad jurídica." ⁴²

En efecto, considero que la personalidad jurídica del Estado se manifiesta como una expresión de la realidad política, social y cultural de un pueblo. Es decir, el Estado es una realidad proyectada en diferentes sentidos, los cuales coinciden o se concretan en una realidad jurídica, de donde se deriva su personalidad, que no es otra cosa sino su capacidad de ejercer derechos y obligaciones.

Ahora bien, según comenta Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "Los derechos y obligaciones del Estado normalmente son de Derecho Público, aunque eventualmente pueden ser de Derecho Privado. Esto ha dado lugar a que en la teoría de la personalidad jurídica del Estado se haya considerado que tiene una doble personalidad: una de Derecho Público, que se manifiesta cuando actúa en función de su soberanía; y otra de Derecho Privado, a la cual se somete como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial." ⁴³

⁴² CARRÉ DE MALBERG, R. op. cit. págs. 53 y 54.

⁴³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit. pág. 73.

La teoría de la doble personalidad del Estado es la que se ha aceptado en nuestro orden jurídico, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce la personalidad de Derecho Público, mientras que en el Código Civil Federal se manifiesta la personalidad de Derecho Privado en cuanto titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado esta teoría a través de la siguiente tesis jurisprudencial: "PERSONAS MORALES DE ORDEN PUBLICO. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse, en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica porque, poseedora de bienes propios, que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, el Estado, como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos, el recurso de amparo; pero como entidad soberana no puede ejercer ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía,

dando lugar a que se desconociera todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; lo cual reconoce la Ley de Amparo cuando declara que las personas morales `podrán pedirlo cuando actúen en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas’.”⁴⁴

Desde el punto de vista doctrinal ha sido criticada la teoría de la doble personalidad del Estado, por lo tanto, está predominando la teoría de la personalidad única, misma que tiene una proyección y sustento en el campo del Derecho Público, ya que la voluntad se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para tal fin, en los diversos niveles de competencia, y aún cuando el Estado actúa en relaciones de Derecho Privado, eso no significa que deja de ser el Estado, como persona jurídica colectiva que tiene finalidades de interés público.

Son varios los autores mexicanos que aceptan la teoría de la personalidad única del Estado, entre ellos, el Dr. Andrés Serra Rojas, quien señala que: “El Estado no tiene necesidad de complicar sus instituciones, con el desdoblamiento innecesario de la personalidad, y no sería remoto que esta teoría pronto pasara a la historia de la instituciones político-administrativas.

⁴⁴ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Apéndice de 1995. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quinta Época. Tomo III. pág. 85.

La teoría de la personalidad única parte de una visión integral y justa del Estado. Como un todo jurídico que no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines. El Estado impone unitariamente su voluntad sin duplicar su personalidad.”⁴⁵

Independientemente de la teoría que se adopte, el hecho fundamental es que generalmente se reconoce la personalidad jurídica del Estado, mediante la cual es susceptible de derechos y obligaciones, tanto en el ámbito del Derecho Público como del Privado. Esto es lo que más importa para efectos de nuestro tema, ya que basta aceptar la personalidad jurídica del Estado para que, en su caso, hacer la imputación de la responsabilidad por los daños que cause con motivo de su actuación u omisión, acerca de lo cual se tratará más adelante.

2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y SU CLASIFICACIÓN.

En el campo del Derecho, el concepto de responsabilidad es muy amplio ya que tiene diversos significados, además, son varias las formas en que puede incurrirse en responsabilidad, lo que también ha dado lugar a una clasificación que, desde ahora podemos enunciar

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, op. cit. pág. 470.

diciendo que existen diferentes tipos de responsabilidades, especialmente en las que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales son: la de naturaleza política, la administrativa, la penal y la civil.

De las diversas acepciones que se le asignan a la palabra responsabilidad, nos interesa aquella que implica la obligación de reparar un daño que se ha causado. Al respecto, Rolando Tamayo y Salmorán señala que: “un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.”⁴⁶

⁴⁶ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. op. cit. pág. 2825.

De lo anterior se deduce que la responsabilidad presupone el incumplimiento de un deber, es decir, se da una omisión, o bien, puede darse una acción pero distinta de la que se esperaba del sujeto que incurre en la responsabilidad, y su conducta, positiva o negativa, causa un daño a otra u otras personas, surgiendo así el deber de repararlo, ya sea pagando la indemnización correspondiente, o de ser posible, restituyendo las cosas al estado que guardaban antes del incumplimiento.

Consecuentemente, la responsabilidad es ante todo un deber de reparar los daños causados. En cuanto a esto, Guillermo Cabanellas de Torres define a la responsabilidad como: "Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado."⁴⁷

Cabe destacar que la responsabilidad surge generalmente cuando a través de un acto u omisión se incurre en un hecho ilícito el cual ocasiona algún daño, mismo que debe ser reparado precisamente por el sujeto responsable, es decir, quien originó el daño, o en algunos casos puede ser por el representante legal o tutor.

⁴⁷ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Undécima edición. Editorial Heliasta, Argentina, 1993, pág. 352.

Consecuentemente, la responsabilidad se encuentra estrechamente vinculada con la reparación de los daños que se causen. Hay que tomar en cuenta que los hechos ilícitos y algunos actos jurídicos entre particulares llegan a ocasionar ciertos daños, mismos que deben ser reparados por la persona que causó el daño o por algún obligado solidaria o subsidiariamente, según sea el caso y la legislación correspondiente.

Para entender más lo anterior conviene citar al Dr. Luis Rodríguez Manzanera, quien expresa que: "El daño equivale al menoscabo o deterioro de una cosa. Siempre que en virtud de la infracción cause el agente un tal resultado, deberá, pues, presentarse la reparación, es decir, el resarcimiento del mismo.

El daño puede ser material o moral. Daño material es aquel que consiste en un menoscabo pecuniario al patrimonio de un tercero."⁴⁸

El daño moral se encuentra descrito en el artículo 1916 del Código Civil Federal, como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presume que hay daño moral cuando

⁴⁸ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Victimología. Estudio de la Víctima. Séptima edición. Editorial Porrúa, México, 2002, Págs. 388 y 389.

se vulnere o menoscabe ilegalmente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Ahora bien, ya mencionamos que la responsabilidad puede clasificarse de acuerdo a su naturaleza en: política, administrativa, penal y civil. Esta clasificación se deduce del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, las cuales serán tratadas con mayor detalle en el inciso siguiente.

3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para precisar la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario primeramente señalar quienes tienen ese carácter. Así, tenemos que de conformidad con nuestra legislación vigente puede decirse que los servidores públicos implican un amplio género dentro del cual hay varias especies, entre ellas se encuentra la de los funcionarios públicos, otra especie está constituida por los altos funcionarios, y una más es la que involucra de manera genérica a todos los demás empleados del Estado. En consecuencia, como dice el

profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado."⁴⁹

Sin embargo, doctrinalmente se ha procurado establecer la distinción entre funcionario público y empleado del Estado. Al respecto, El maestro Gabino Fraga considera que: "...el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública."⁵⁰

En consecuencia, el funcionario cumple con determinados deberes establecidos de manera concreta en disposiciones legales o reglamentarias, lo cual es así debido a su nivel jerárquico y cargo de representación que ejerce, además, participa en la formación y ejecución de la voluntad del Estado. En cambio, el resto de los empleados del Estado sólo se encuentran vinculados laboralmente, sin ejercer funciones de representación ni tener atribuciones destinadas a formar y ejecutar la voluntad estatal, no obstante, todos ellos se encuentran incluidos en el amplio concepto de servidores públicos.

⁴⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit. pág. 146.

⁵⁰ FRAGA, Gabino. op. cit. pág. 130.

Ahora bien, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental, que comprende los artículos del 108 al 114, se denomina: "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado".

El artículo 108 constitucional establece en su primer párrafo que para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título invocado, se consideran servidores públicos a "los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

También son servidores públicos de acuerdo con el precepto invocado, los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Como puede notarse, no existe propiamente una definición legal de servidores públicos, sino más bien se hace una enunciación de quienes tienen tal carácter, comprendiendo a todos los empleados y funcionarios del Estado, desde los niveles más bajos hasta los de mayor jerarquía, sean pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

En el segundo párrafo del artículo 108 constitucional se señala que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Esto se considera justificado en virtud de que las funciones desempeñadas por el primer mandatario son de tal jerarquía que no deben ser interrumpidas.

De acuerdo con el artículo 109 constitucional, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y que ameritan alguna sanción, son las siguientes:

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

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

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

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

El mismo precepto aludido agrega que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. Sin embargo, no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En relación con esto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio jurisprudencial:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa

tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla."⁵¹

La parte final del artículo 109 constitucional consagra la acción popular para que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, pueda formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de

⁵¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Segunda Sala. Novena Época. Tomo XVI, Octubre 2002. pág. 475.

la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el artículo invocado.

El artículo 110 constitucional precisa quienes podrán ser sujetos de juicio político, y agrega que las sanciones procedentes consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Los artículos 111 y 112 constitucionales se refieren principalmente a la responsabilidad penal de los servidores públicos. Cabe agregar que en el artículo 111 se hace referencia a la responsabilidad civil, diciéndose que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

La responsabilidad civil de los servidores públicos puede provenir de un hecho ilícito civil, de un delito o de una falta oficial. En todo caso, el servidor que incurra en esta especie de responsabilidad deberá pagar la indemnización respectiva con sus propios bienes, y sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes, el Estado tiene responsabilidad en los términos del artículo 1927 del Código Civil Federal, según lo veremos con más detalle posteriormente, cuando tratemos la responsabilidad del Estado.

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

Como puede notarse, las sanciones que llegan a imponerse a los servidores públicos van desde la suspensión hasta las multas, sin dejar de pasar por alto la destitución del cargo, para lo cual es necesario seguir los procedimientos que se señalan en las leyes respectivas, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El segundo párrafo del artículo 113 constitucional se refiere concretamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que por ser la parte medular de nuestro tema será tratada por separado en el capítulo siguiente.

Tomando como referencia el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: "La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa."⁵²

Efectivamente, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza política, administrativa, penal y civil. Nuestra Ley Fundamental enfatiza la responsabilidad política, pero no deja de hacer referencia a las otras, especialmente la administrativa, ya que la penal se rige por las leyes de la materia y la civil también es regulada por la legislación respectiva.

4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

La responsabilidad en general implica, como ya se dijo, la obligación de reparar los daños que se causen a determinadas

⁵² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit. págs. 151 y 152.

personas. Por lo tanto, la responsabilidad del Estado también comprende un deber que se tiene ante los gobernados cuando se originan ciertos daños derivados de las funciones públicas.

Fanny Pineda define la responsabilidad del Estado diciendo lo siguiente: "Es 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." ⁵³

Para ver a que grado ha llegado la responsabilidad del Estado es necesario tomar en cuenta la evolución que se ha dado sobre este tema. En un principio no se aceptaba la responsabilidad del Estado por los daños que causara al pueblo, ya que se partía de la idea de que el Estado era soberano y como tal ejercía sus atribuciones dentro de un marco legal, sin que se admitiera la posibilidad de originar algún daño a los particulares.

⁵³ PINEDA, Fanny. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. op. cit. págs. 2828 y 2829.

Sin embargo, según comentan Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa: "La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la irresponsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario.

Este tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de la ley. Por tal motivo el Estado no es responsable al no poder causar daños a los gobernados, y si éstos lo llegaran a sufrir sería consecuencia de que el funcionario en su actuación quebrantó la ley y, por lo tanto, al ser culpable del daño, él es el único responsable."⁵⁴

De acuerdo con lo anterior, antes de aceptar la responsabilidad del Estado, se reconoció primeramente la responsabilidad de los servidores públicos, ya que ellos son quienes a través de sus actos u omisiones pueden causar daños a los particulares, por lo que quedan obligados ante ellos de reparar toda afectación mediante la indemnización correspondiente.

⁵⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Primera Edición. Editorial Limusa, México, 1989, pág. 160.

Ahora bien, se ha llegado a un nivel más alto en la evolución referente a la responsabilidad del Estado, de tal manera que en los últimos años la comunidad internacional empezó a ver que los Estados aceptaban una responsabilidad indirecta o directa, dependiendo de la naturaleza de los actos que originan los daños a los gobernados.

En cuanto a la responsabilidad indirecta del Estado, el Dr. Andrés Serra Rojas comenta lo siguiente: “La responsabilidad indirecta del Estado se inspiró originariamente en los principios del derecho privado, en el capítulo relativo a la responsabilidad por culpa de tercero y de carácter subsidiario. La fundamentación de esta tesis la encontramos en el cuasi delito, en la falta que cometan determinadas personas en la vigilancia o en la elección de otras que están bajo su potestad o su responsabilidad.”⁵⁵

En efecto, la responsabilidad indirecta del Estado no solo se inspiró en el Derecho Privado, sino que ha sido en el Código Civil en donde se ha regulado esta especie de responsabilidad, según se puede apreciar en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que textualmente expresa lo siguiente:

⁵⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo II. op. cit. pág. 685.

“Art. 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les 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.”

De esta norma se deduce que quien se encuentra directamente obligado a reparar los daños que se causen con motivo de las funciones estatales, son los servidores públicos que de manera dolosa han incurrido en ciertas faltas que ameritan a responder ante los particulares por los daños que se les originen. Solamente cuando dichos servidores públicos no tengan los recursos suficientes para la reparación del daño, es entonces cuando el Estado asume la responsabilidad frente a los administrados. Sin embargo, de conformidad con el artículo 1928 del propio Código Civil Federal: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

En relación con esto, aunque aplicándolo especialmente a la responsabilidad civil del Estado, el Dr. Álvaro Castro Estrada dice que: "doctrinalmente se distingue la llamada responsabilidad en directa e indirecta. Entendiéndose la primera como aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; en cambio, la responsabilidad indirecta es aquella que precisa identificar previamente al agente o servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado." ⁵⁶

En el orden jurídico mexicano la responsabilidad directa del Estado se aceptó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que entrará en vigor a partir del 1º de enero de 2004, mediante la cual se modificó la denominación del título cuarto y se adicionó un párrafo al artículo 113 constitucional para establecer lo que ahora se conoce como responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, misma que será estudiada en el capítulo siguiente.

⁵⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro. op. cit. pág. 46.

CAPÍTULO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. DIVERSOS CRITERIOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Existen varios criterios doctrinales para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado. Para tal efecto, se reconoce en primer lugar el derecho que tiene el gobernado para ser indemnizado cuando sufra daños derivados del funcionamiento irregular de la Administración Pública, ocasionados concretamente por un servidor público que actúa en el desempeño de sus funciones.

En un principio se consideró que la responsabilidad recaía en el propio funcionario público, quien debía responder con su patrimonio de los daños y perjuicios que causara a los particulares, quedando así el Estado libre de toda responsabilidad.

Consecuentemente, se sostuvo el principio de la irresponsabilidad del Estado basado en dos aspectos: el primero de ellos se refería al

derecho de actuar de una voluntad jurídicamente superior, que no tenía otras limitaciones sino las que el propio Estado le imponía, por consiguiente, el Estado no debía responder frente a intereses particulares.

Por otro lado, el Estado sólo actuaba dentro de los límites legales, lo cual excluía su responsabilidad, y en su caso era el servidor público quien se consideraba responsable ante los posibles daños que se causaran a los gobernados.

Sin embargo, desde el punto de vista doctrinal se ha criticado la irresponsabilidad del Estado, toda vez que ésta revela cierto atraso que impide llegar a un verdadero Estado de Derecho, en donde exista un sistema de responsabilidad de la Administración Pública.

Por estas razones han surgido diferentes teorías o criterios sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. A continuación se hará una breve referencia a los criterios más importantes que justifican el derecho de los particulares para ser indemnizados por el Estado, cuando este incurra en responsabilidad.

En primer lugar surgió la teoría de la representación, basada en argumentos civilistas que partían de la idea de que los servidores

públicos actuaban en representación del Estado, por lo tanto, si se causaban daños a los particulares, el representado (Estado) debía responder por los actos de sus representantes.

El criterio anterior fue criticado ya que si bien es válido sobre la materia civil, resulta inapropiado dentro de la Administración Pública, en donde más que una cuestión de representación, implica un aspecto de funcionamiento de los órganos estatales.

Esto último dio lugar a la teoría organicista, acerca de la cual Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero expresan lo siguiente: "La Teoría Organicista manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). 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." ⁵⁷

Otra teoría que ha surgido es la de la igualdad o proporcionalidad de las cargas públicas. En cuanto a esto el maestro Gabino Fraga señala que: "Sin duda una de las teorías que ha alcanzado mayor

⁵⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. pág. 165.

difusión, es la que adopta como base el principio de la igualdad de los individuos ante las cargas públicas, principio conforme al cual si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo sobre quien se hace recaer todo el peso de dicha actuación, la ruptura que así se produce de la igualdad respecto de los demás administrados, obliga al restablecimiento de ella, transfiriendo la carga del daño al patrimonio público alimentado por la contribución de todos los administrados.”⁵⁸

Una postura más es conocida como la teoría del riesgo profesional, explicada por el Dr. Andrés Serra Rojas en los siguientes términos: “El Estado es siempre responsable de la actividad de sus agentes en el funcionamiento de los servicios públicos o en la realización de su esfera de competencia. En determinadas condiciones el Estado puede repetir contra el causante el daño, si le es directamente imputable. La culpa en el servicio se origina por el funcionamiento regular de éste que ocasiona daños imprevistos.

Para determinar la responsabilidad personal del funcionario por los daños causados en su actividad, la doctrina comienza por distinguir entre la culpa personal y la culpa del servicio, esta última siempre a cargo de la administración. La primera se origina por actos ilegales,

⁵⁸ FRAGA, Gabino. op. cit. pág. 419.

propios e intencionados que entrañan errores y violaciones a la ley personal.”⁵⁹

Por otro lado, se encuentra el criterio que sustenta el principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho, según la cual es necesario considerar diversos elementos para atribuir la responsabilidad al Estado cuando cause daño a los particulares. Entre esos elementos se encuentran la justicia y la equidad, ya que en todas las relaciones jurídicas, el Estado debe actuar en estricto respeto a los derechos de los gobernados, por lo que su actuación debe ser justa y equitativa, y no lo sería cuando cause daños a los particulares sin la correspondiente indemnización.

En relación con esto, el Dr. Álvaro Castro Estrada comenta lo siguiente: “Por nuestra parte, pensamos también que los principios de justicia y bien común constituyen los valores fundamentales del Derecho y consideramos que el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, está basado o fundamentado en principios generales del Derecho que no son sino expresiones elocuentes de su contenido de valor –justicia y bien común– incorporados en la configuración misma de tal institución jurídica.”⁶⁰

⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segundo Curso. Décima Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1999. pág. 864.

⁶⁰ CASTRO ESTRADA, Álvaro, op. cit. págs. 299 y 300.

De acuerdo con lo anterior y basándonos en la justicia, la equidad y el bien común, es indudable que si se causa un daño a los particulares debe ser reparado, ya que lo contrario implicaría una injusticia. Asimismo, por equidad debe buscarse en todo caso que los gobernados puedan solicitar la indemnización correspondiente cuando sufren un daño, aún cuando sea el Estado el que se lo ocasione.

Si se actúa bajo principios de justicia y equidad, estará cumpliéndose también con el fin estatal consistente en el bien común, mediante el cual se procura que los gobernados alcancen el mayor bienestar posible, lo que comprende evitar todo daño en su contra, pero cuando eso surja deberá repararse, aún cuando la responsabilidad recaiga en el propio Estado.

Bajo este último criterio es posible pensar en un Estado de Derecho que asume la responsabilidad de sus actos cuando se causan daño a los particulares, derivados del funcionamiento irregular de la Administración Pública.

2. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Independientemente del criterio que se adopte sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, es un hecho que algunos de los países están incluyendo en sus textos constitucionales algunas normas que fundamentan esa especie de responsabilidad. En México, es el segundo párrafo del artículo 113 constitucional el que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado: 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. Antes de entrar al estudio jurídico de esta disposición, consideraremos en general los elementos que se derivan comúnmente de dicha responsabilidad.

Doctrinalmente se han clasificado y dividido los elementos de la responsabilidad en los siguientes: La acción u omisión, los sujetos, el daño, y el nexo causal.

En cuanto al primer elemento, queda claro que toda responsabilidad patrimonial proviene de una conducta humana, la cual

puede ser una acción, o bien, una omisión. La primera implica hacer algo, con lo cual se origina cierto daño a los particulares. Esta especie de conducta comprende actos o hechos ilícitos, los cuales son contrarios a lo que la obligación jurídica establece, por lo tanto, el funcionario que los realiza y el mismo Estado se hacen responsables de este comportamiento. La omisión se refiere a un no hacer o dejar de hacer algo, con lo que también se causa un daño, ya que el abstenerse de obrar en el sentido que lo determina una norma, produce una responsabilidad cuando no se cumple con la función pública.

Consecuentemente, debe existir primeramente una acción u omisión, es decir, una conducta positiva o negativa que origine ciertos daños en contra de los particulares derivados de la actuación irregular dentro de la Administración Pública. Si esto sucede, se habrá cumplido el primer elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Respecto a los sujetos, como segundo elemento de dicha responsabilidad, cabe señalar en primer lugar que en materia jurídica las situaciones que guardan los sujetos entre sí se derivan siempre de una remisión regulada o reconocida por el Derecho, de donde surgen derechos y obligaciones, es decir, frente al derecho de alguien existe correlativamente la obligación de otro.

Esto sucede inclusive en el campo del Derecho Administrativo, en donde existen relaciones jurídicas entre el gobernado y el servidor público, quien actúa en cumplimiento y ejercicio de las funciones estatales. Si dentro de esa relación se causa un daño al gobernado o administrado, entonces existe la obligación de que se le repare debidamente, surgiendo así la responsabilidad del Estado.

En cuanto a ésto, el Dr. Álvaro Castro Estrada señala lo siguiente: "Ahora bien, como toda relación jurídica obligacional, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos de la misma. Uno, denominado activo que tiene el derecho personal de exigir una prestación, y otro, denominado pasivo que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva. Como toda materia de obligaciones puede haber tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como de personas o sujetos pasivos obligados a la indemnización en que consista la prestación debida." ⁶¹

En el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado se advierte que el sujeto activo es el particular, que en su carácter de administrado o gobernado tiene el derecho a ser indemnizado cuando, de la actuación

⁶¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. op. cit. pág. 328.

irregular derivada de la Administración Pública, se le ocasiona algún daño o perjuicio.

Por otra parte, el sujeto pasivo de esa especie de relación jurídica obligacional será el Estado, concretamente la entidad administrativa de la cual forme parte el servidor público que de manera específica causó el daño reclamable.

Es oportuno señalar desde ahora que algunos servidores públicos pueden causar daños a los particulares cuando incurren en conductas dolosas, culposas o negligentes. En estos casos, cuando la Administración Pública llegue a indemnizar directamente al sujeto activo, puede repetir lo que hubiere pagado en contra de los servidores públicos.

El tercer elemento para que exista la responsabilidad patrimonial del Estado es el daño, el cual es considerado como el elemento objetivo, ya que tiene una naturaleza material que se traduce en la disminución del patrimonio del particular que ha sido afectado.

En relación con este elemento, los autores Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero comentan lo siguiente: "El elemento objetivo de la responsabilidad consiste en el daño o perjuicio causado a una

persona. Se ha dicho que este elemento es esencial de la responsabilidad ya que sin daño o sin perjuicio no se puede hablar de la existencia de una responsabilidad, en virtud de que esta tiene como fin la reparación o, en su caso, la indemnización respectiva, lo cual no se puede lograr si no existe algo que reparar.”⁶²

De acuerdo con nuestra legislación, el daño es definido como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de una persona, por la falta de cumplimiento de una obligación, según se desprende del artículo 2108 del Código Civil Federal. Por su parte, el artículo 2109 del ordenamiento legal invocado aclara que, perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Por otro lado, el artículo 1916 del propio Código Civil, señala que puede haber daño moral, entendido como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, afectos, configuración de aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás y que deberá repararse mediante una indemnización en dinero, independientemente del daño material que se hubiere ocasionado.

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. pág. 172.

Aplicando los preceptos anteriores a la responsabilidad patrimonial del Estado, tenemos que el daño material puede ser el más común, ya que mediante él se produce un menoscabo en el patrimonio del particular afectado. Además, es posible que pueda darse un daño personal, es decir, que afecte la vida y la integridad de las personas. Sobre el daño moral se ha dicho que si se origina da lugar también a una indemnización en dinero. En cuanto al daño moral, es posible que se cause a través de la actuación de los funcionarios que forman parte de la Administración Pública, por consiguiente, es evidente que el Estado habrá de asumir toda la responsabilidad que se le atribuya.

El último elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado es el nexo causal, entendido como el vínculo que debe existir entre la conducta y el daño causado. Por lo tanto, la lesión antijurídica y resarcible debe ser consecuencia del funcionamiento irregular de la Administración Pública a través de sus funcionarios.

Destacando la importancia del nexo causal, el Dr. Álvaro Castro Estrada señala que: "Nos encontramos en este momento frente al que consideraríamos el problema capital de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. En la debida apreciación técnica de este requisito descansa la verdadera eficacia de la concepción de la

responsabilidad patrimonial objetiva del Estado. Es en su correcta formulación donde podemos encontrar la garantía de que la aplicación del sistema de responsabilidad del Estado no va a trastornar las finanzas públicas, como consecuencia de una laxa interpretación administrativa o jurisdiccional de este requisito, al pretender - injustificadamente- condenar al Estado a la reparación integral de daños ante prácticamente cualquier reclamación. Igualmente, es válido afirmar que una deficiente -por excesivamente restrictiva- apreciación de la relación de causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado, puede hacer nugatoria esta noble y solidaria institución, ya que se volvería en extremo difícil acreditar la relación de causalidad respectiva. " ⁶³

De acuerdo con lo anterior, es importante acreditar la relación de causalidad que existe entre la conducta del servidor público que actúa en ejercicio de las funciones estatales y el daño que se le causa al particular, ya que si no se comprueba ese vínculo no podrá reclamarse la responsabilidad patrimonial del Estado. Consecuentemente, se puede decir que el nexo causal constituye el presupuesto esencial de la responsabilidad patrimonial del Estado.

⁶³ CASTRO ESTRADA, Álvaro. op. cit. págs. 349 y 350.

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional por el cual se adiciona un párrafo segundo al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, además, se modificó la denominación del Título Cuarto de la propia Constitución para adicionar lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. Con esta reforma, el Título Cuarto lleva como rubro: "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado".

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 113 constitucional establece textualmente lo siguiente:

"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."

El precepto transcrito se refiere concretamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, del cual se desprenden los siguientes elementos. En primer lugar, deben existir daños que se causen a los particulares,

entendiéndose por ellos cualquier afectación económica o disminución en el patrimonio de los gobernados.

En relación con esto el Dr. Álvaro Castro Estrada comenta que: "Se adoptó la técnica de no enunciar como garantía individual la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que, por ello, dejara de serlo. En el texto aprobado se hace referencia únicamente al término de *daños*, en la inteligencia de que una adecuada interpretación del contenido obligacional de la nueva responsabilidad del Estado exige que se entienda en su acepción más amplia, como toda afectación económica." ⁶⁴

En virtud de los daños que se causen a los particulares, éstos tendrán el derecho a una indemnización, lo cual significa que existe una obligación indemnizatoria por parte del Estado, ésta es correlativa al derecho que tienen los particulares de solicitarla, por lo que se desprende que existe una relación jurídica en donde los particulares son sujetos activos y el Estado es el sujeto pasivo. Consecuentemente, estamos ante una verdadera garantía constitucional.

⁶⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa. México. 2002. págs. 220 y 221.

En efecto, según lo señala el autor antes citado, aún cuando en el precepto que se comenta no se expresa literalmente el hecho de ser una "garantía individual", y aunque el precepto mismo no esté en el Capítulo Primero, del Título Primero de nuestra Constitución, referente a las garantías individuales, es evidente que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene el carácter de una garantía constitucional ya que implica un derecho subjetivo público a favor de los particulares, que se hace valer frente a las autoridades públicas.

Para confirmar lo anterior nos remitimos al concepto de garantía individual que proporciona el doctor Ignacio Burgoa, quien afirma que en este concepto concurren los siguientes elementos:

"1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)." ⁶⁵

⁶⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 32ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 187.

Los elementos anteriores se presentan en la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que hay una relación jurídica entre el gobernado, quien actúa como sujeto activo al tener un derecho público subjetivo, y el Estado que es el sujeto pasivo al tener la obligación de indemnizar por los daños que cause a los particulares. Esta relación jurídica está prevista en la Constitución Política, sin importar la ubicación que se le ha dado al precepto que consagra la garantía constitucional en estudio.

Ahora bien, para que proceda el pago de la indemnización por los daños que se causen a los particulares, se requiere que la responsabilidad del Estado sea con motivo de su actividad administrativa irregular. Esto significa que la irregularidad se identifica con un mal funcionamiento dentro de la Administración Pública, independientemente de los funcionarios que intervengan en ella.

En consecuencia, la actividad administrativa es irregular cuando afecta el patrimonio de los gobernados, exigiendo al respecto el precepto constitucional que se comenta, que los daños se causen en los bienes o derechos de los particulares. Esto último implica una connotación amplia a favor del titular de la garantía constitucional que nos ocupa.

Un elemento más que se desprende del artículo 113 constitucional es que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa, lo cual significa que es el Estado quien responderá ante los reclamos de indemnización que presenten los particulares, independientemente de los servidores públicos que hayan intervenido en la actividad administrativa irregular. No obstante, el Estado tendrá el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos que a través de sus acciones u omisiones hayan incurrido en una falta o infracción que cause los daños a los particulares.

Cabe aclarar que al ser la responsabilidad del Estado objetiva quiere decir que no importa la licitud o ilicitud de la conducta realizada por el servidor público, lo que interesa es que se cause un daño en los bienes o derechos de los particulares, siempre que la actividad administrativa tenga el carácter de irregular.

La parte final del artículo 113 constitucional establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Es plenamente justificado que se haga esta remisión a la legislación secundaria, toda vez que no es propio de la Constitución precisar esas "bases, límites y procedimientos".

Refiriéndose a esto, el Dr. Álvaro Castro Estrada comenta que: "A mi juicio, esta previsión constitucional es bastante saludable, en virtud de la amplitud y generosidad del principio general de la responsabilidad patrimonial que contiene el nuevo segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Además, resulta inteligente y plausible que sea el legislador ordinario quien, en función del desarrollo aplicativo que la institución jurídica que se estudia vaya reportando en el tiempo, fije los límites que estime procedentes; máxime que su determinación y eventual reforma, podrá hacerse bajo un procedimiento menos rígido que el previsto para una reforma constitucional."⁶⁶

Es razonable que sea en una ley reglamentaria en donde se establezcan las bases, límites y procedimientos para que se indemnice a los particulares por la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que se deberán considerar aspectos presupuestales para no afectar las finanzas públicas.

Cabe aclarar que el precepto constitucional no precisa quien establecerá dichas bases, es decir, no se hace mención a que sea el poder legislativo federal o los poderes legislativos locales. Sin embargo, el único artículo transitorio de la reforma constitucional que adicionó lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado

⁶⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro. op. cit. pág. 222.

señala que: "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 efectuaría 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 al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos."

Consecuentemente, la facultad para expedir las leyes reglamentarias corresponde a la Federación, las entidades federativas y los municipios. Naturalmente, dichas leyes podrán ser modificadas para adecuarse a las exigencias, condiciones y, sobre todo, a las partidas presupuestales que se asignen para cumplir la obligación indemnizatoria cuando surja la responsabilidad patrimonial del Estado.

De conformidad con el primer párrafo del artículo único transitorio del Decreto de reforma constitucional que adiciona el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, dicho Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esto significa que el 1º de enero de 2004 entró en vigor la norma constitucional que nos ocupa con todos sus efectos legales.

4. PERSPECTIVAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO.

El artículo 113 constitucional entró en vigor el 1º de enero de 2004, por lo que apenas se empezarán a ver los efectos jurídicos que se deriven de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero desde ahora podemos vislumbrar que al interpretar literalmente el precepto en cuestión, solamente se tendrá el derecho de pedir la indemnización

correspondiente cuando los daños que se causen a los particulares sean con motivo de la actividad administrativa irregular.

En relación con esto es criticable que la responsabilidad patrimonial del Estado solamente surja ante la actividad administrativa irregular, toda vez que quedan fuera las actividades legislativas y jurisdiccionales, que también pueden dar lugar a ciertos daños originados a los particulares. Por lo tanto, considero que para una mayor amplitud de la responsabilidad patrimonial del Estado, debe modificarse el texto constitucional que nos ocupa para que en lugar de concretar dicha responsabilidad a la actividad administrativa irregular, se deben señalar que cuando se causen los daños a los particulares sea con motivo de la "actividad del Estado", lo que dejaría abierta la posibilidad de responder ante cualquier acto, sea administrativo, legislativo o judicial que produzca un daño a los gobernados.

Por consiguiente, se propone que se modifique el segundo párrafo del artículo 113 constitucional para ampliar la posible responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual estaría en congruencia con el rubro del Título Cuarto, en donde se ubica el precepto aludido, referente a "las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado". Debe notarse que la denominación anterior no se refiere a la

responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sino del Estado, por lo que en concordancia con esto, el artículo en cuestión no debe quedar limitado a la actividad administrativa, ya que también debe incluirse la actividad legislativa y jurisdiccional.

En este sentido ya se pronunciaba el Dr. Álvaro Castro Estrada, quien sostiene que: "La garantía a favor de todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, se refiere a todas las que sean producidas por *la actividad del Estado*, es decir, las que sean consecuencia de la actividad administrativa, judicial y legislativa del Estado, toda vez que la responsabilidad patrimonial del Estado, no se agota con su actividad administrativa, aún cuando sea ésta la que mayor protección requiere en razón de ser la de mayor incidencia lesiva."⁶⁷

Si se reforma el precepto aludido habrá congruencia entre la denominación del Título Cuarto y el artículo 113 constitucional, en cuanto a que, efectivamente, se estará indemnizando a los particulares ante la actividad del Estado, y no solamente cuando estemos frente a la actividad administrativa. Naturalmente, deberá conservarse el calificativo "irregular" sobre la actividad del Estado.

⁶⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro. op. cit. pág. 193.

Antes de precisar el texto de la reforma constitucional que se propone es pertinente señalar que de acuerdo a las perspectivas sobre la norma en comento, se prevé la existencia de varias leyes que determinen "las bases, límites y procedimientos" para calcular la indemnización a que tienen derecho los particulares.

Al respecto, cabe aclarar que en el vigente artículo 113 constitucional se hace referencia a "las leyes", sin que se determine quienes las expedirán, aunque esto se resuelve con el único artículo transitorio del Decreto de reforma constitucional que adicionó el segundo párrafo al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, en donde literalmente se menciona a la Federación, las entidades federativas y los municipios como facultados para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para hacer frente a la responsabilidad patrimonial.

Considero que esto último es adecuado, pero debido al carácter transitorio de su ubicación, y toda vez que el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado dará lugar a adecuaciones constantes, es oportuno que sea el propio artículo 113 constitucional el que haga mención a este dato y no que quede en una simple norma transitoria, por lo que la reforma constitucional que proponemos habrá de incluir este dato relativo a las leyes que se estarán

expidiendo y modificando con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Quizás se critique la propuesta que se hace en este sentido, considerándola como innecesaria, pero si tomamos como referencia el artículo 109 constitucional, que también se encuentra dentro del Título correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, notaremos que en forma expresa se señala lo siguiente: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad..."

Algo muy similar debe precisarse en el artículo 113 constitucional, pero en este caso para que se expidan las leyes sobre responsabilidad patrimonial del Estado, así como las normas que sean necesarias para hacer posible que los particulares obtengan su indemnización cuando se causen daños en sus bienes y derechos por la actividad del Estado.

Con la reforma constitucional que se propone, la responsabilidad patrimonial del Estado no quedará limitada a la actividad administrativa

solamente, sino que se amplía a la actividad legislativa y jurisdiccional, mismas que también requieren un carácter irregular para que pueda surgir la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por otra parte, consideramos que sean la Federación, las entidades federativas y los municipios quienes expidan las leyes respectivas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, pero no sólo esto, sino que deben incluir en la normatividad conducente las partidas presupuestales para hacer frente a la responsabilidad en que incurran.

De esta manera se ampliaría, por un lado, la responsabilidad patrimonial del Estado, y por otra parte, se aumentaría también las posibilidades de los particulares para obtener la indemnización correspondiente cuando sean lesionados sus bienes y derechos con motivo de la actividad irregular del Estado.

Para lograr un equilibrio entre esto es necesario que se vaya dando una mayor concientización entre los gobernados, para entender que pueden obtener una indemnización cuando el Estado incurra en responsabilidad, pero esto será bajo ciertas bases y límites que no afecten el presupuesto del Estado.

Por otro lado, se requiere también concientizar y hacer más responsables a los servidores públicos, para que no incurran en actividades irregulares que originen la responsabilidad patrimonial del Estado, teniendo presente que, como última instancia el propio Estado conservará el derecho de repetir contra ellos, cuando sea procedente, para no afectar las finanzas del Estado.

Asimismo, se requiere que los abogados que vayan a litigar estas cuestiones lo hagan con un profundo sentido de ética profesional, toda vez que no deben ofrecer a los particulares indemnizaciones que quizás no se cubran por cuestiones presupuestales, tampoco deben arremeter contra el Estado para adquirir prestigio o pugnar por una simple competencia lucrativa.

Con lo expuesto, consideramos que si se evitan abusos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, estaremos en presencia de una institución jurídica generosa que favorezca el Estado de Derecho y una mayor protección a favor de los intereses de los particulares.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado es una persona jurídica o colectiva, que se integra con diversos órganos, a los cuales corresponden funciones diferentes, por medio de ellas el Estado es capaz de realizar sus atribuciones, para tal efecto, tiene legalmente reconocida su personalidad jurídica, que no es otra cosa sino su capacidad de ejercer derechos y obligaciones.

SEGUNDA. En un Estado de Derecho deben respetarse las garantías y facultades de los integrantes de la población, para que pueda cumplirse con la finalidad consistente en el bien común, lo cual exige que el propio Estado tienda a reparar los daños que ocasiona a los particulares durante el desempeño de sus funciones.

TERCERA. La responsabilidad en general implica la obligación de reparar los daños que se causen a determinadas personas. Por lo tanto, la responsabilidad del Estado también comprende un deber que se tiene ante los gobernados cuando se originan ciertos daños derivados de las funciones públicas.

CUARTA. La responsabilidad patrimonial del Estado tiene el carácter de una garantía constitucional, ya que implica una relación jurídica entre el gobernado, quien actúa como sujeto activo al tener un derecho público subjetivo, y el Estado que es el sujeto pasivo al tener la obligación de indemnizar por los daños que cause a los particulares.

QUINTA. La responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, lo cual significa que es el Estado quien responderá ante los reclamos de indemnización que presenten los particulares, independientemente de los servidores públicos que hayan intervenido en la actividad irregular.

SEXTA. El Estado tendrá el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos que a través de sus acciones u omisiones hayan incurrido en una falta o infracción que cause los daños a los particulares.

SÉPTIMA. Considero criticable que la responsabilidad patrimonial del Estado solamente surja ante la actividad administrativa irregular, toda vez que quedan fuera las actividades legislativa y jurisdiccional, que también pueden dar lugar a ciertos daños originados a los particulares.

OCTAVA. Para una mayor amplitud de la responsabilidad patrimonial del Estado, debe modificarse el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, para que en lugar de concretar dicha responsabilidad a la actividad administrativa irregular, se señale que cuando se causen los daños a los particulares sea con motivo de la "actividad del Estado".

NOVENA. En virtud de que la responsabilidad patrimonial del Estado dará lugar a diversas disposiciones secundarias, en donde se señalen las bases y procedimientos para realizar las indemnizaciones que procedan, es oportuno que sea el propio artículo 113 constitucional el que haga mención a los órganos facultados para expedir la legislación respectiva.

DÉCIMA. Entendemos por patrimonio del Estado la universalidad de bienes, acciones y derechos, que la actividad del Estado exige para poder cumplir los fines a los que se orienta. La ley reserva al poder ejecutivo el cuidado y manejo de los bienes que lo conforman.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Decimoquinta edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoquinta edición. Editorial Porrúa. México. 2002.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
5. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Undécima edición. Editorial Heliasta. Argentina. 1993.
6. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. Primera reimpression. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
7. CARRÉ DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Traducción de José Lión Depetre. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
8. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa. México. 2002.
9. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado -Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Octava reimpression. Editorial Limusa. México. 1999.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1^{er} Curso. Novena reimpression. Editorial Limusa. México. 1999.

12. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México. 1980.
13. GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.
14. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
15. HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobio. Fondo de Cultura Económica. Decimacuarta reimpresión. México. 1992.
16. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
17. JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos Urruti. Editorial Albatros. Argentina. 1970.
18. KAPLAN, Marcos. El Estado de Derecho en Perspectiva Histórica. Estado de Derecho. Barra Mexicana de Abogados. Editorial Themis. México. 1997.
19. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Traducción de Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional. México. 1972.
20. LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Traducción de Wenceslao Roces. Editorial Temis. Colombia. 1992.
21. LE FUR, Louis, J. T. Delos, Gustav Radbruch y A. J. Carlyle. Los Fines del Derecho Bien Común, Justicia y Seguridad. Traducción de Daniel Kuri Breña. Tercera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1997.
22. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Victimología. Estudio de la Víctima. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 2002.
23. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
24. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1978.

25. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo Primero. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 1981.
26. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segundo Curso. Décima Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
27. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. Ciencia de la Política. Traducción de Héctor Fix-Fierro. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1998.