



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO

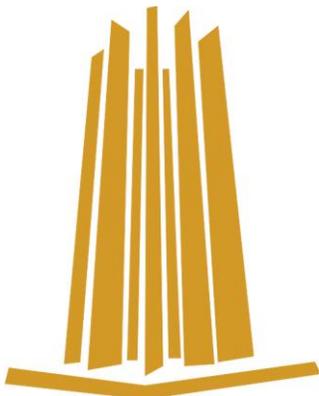
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y
AMBIENTAL

PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DEL ESTADO MEXICANO Y LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CYNTHIA ARGELIA CORRALES JUÁREZ

ASESOR: MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA





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.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra máxima casa de estudios la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarnos las herramientas necesarias para convertirnos en unos profesionistas orgullosos de su país.

A los profesores que nos brindaron sus conocimientos y experiencias.

A DIOS

Por haber estado siempre presente en mis convicciones dándome la fortaleza necesaria para superar los momentos y los retos más difíciles, permitiéndome ver con claridad el camino que he seguido a través de mi vida en la búsqueda de mis ilusiones y metas que gracias a ti he logrado alcanzar con éxito.

A MI MADRE

A un ser que amo mucho porque con su amor, protección y sabiduría forjó en mí las bases para ser una persona responsable, con principios y valores que han sido esenciales en el alcance de mis logros.

A MI PADRE

Le agradezco el haberme dado la vida y los momentos que fueron felices en nuestras vidas.

A TATA

Gracias por el cariño y apoyo moral que siempre he recibido de ti, con el cual he logrado culminar mi esfuerzo, nunca encontraré la forma de agradecerte tu amor y ayuda.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO 1

RESEÑA HISTÓRICA DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS RESPECTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

1.1 Época Prehispánica.....	1
1.2 Época Colonial.....	2
1.3 Época Independiente.....	4
1.4 Época Revolucionaria.....	12
1.5 Época Contemporánea.....	14

CAPÍTULO 2

2 GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1 Concepto de Responsabilidad.....	31
2.2 Clases de Responsabilidad.....	34
2.2.1 Responsabilidad Objetiva.....	34
2.2.2 Responsabilidad Subjetiva.....	36
2.2.3 Responsabilidad Contractual.....	39
2.2.4 Responsabilidad Extracontractual.....	40
2.2.5 Responsabilidad Directa.....	41

2.2.6 Responsabilidad Indirecta.....	42
2.3 Clasificación de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	43
2.3.1 Responsabilidad Política.	44
2.3.2 Responsabilidad Penal.....	47
2.3.3 Responsabilidad Administrativa.....	49
2.3.4 Responsabilidad Civil.....	50
2.3.5 Responsabilidad Patrimonial.....	54
2.4 Patrimonio del Estado.....	55
2.4.1 Definición.....	55
2.4.2 Elementos.....	56
2.4.3 Base Constitucional.....	58
2.5 Estado y su Personalidad Jurídica.....	58
2.5.1 Definición de Estado.....	59
2.5.2 Elementos.	60
2.5.3 Personalidad Jurídica.....	61

CAPITULO 3

3. RELACIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.1 Fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	65
3.1.1 Teoría de la Representación.....	65
3.1.2 Teoría Organicista.....	66

3.1.3 Principio de la Igualdad o Proporcionalidad de Carga.....	67
3.1.4 Principio de Responsabilidad por Riesgo.....	68
3.1.5 Principio de la Equidad y Enriquecimiento Ilegítimo.....	69
3.1.6 Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social, y Estado de Derecho.....	70
3.1.7 Principio de la Garantía Legal.....	72
3.2 Naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	73
3.2.1 El Criterio de la Culpa.....	73
3.2.2 El Criterio de la Falta de Servicio.....	75
3.2.3 El Criterio de la Lesión Antijurídica.....	76
3.3 Sujetos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	77
3.4 Objeto de la Responsabilidad del Estado.....	78
3.5 Requisitos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	79
3.5.1 Daño.....	80
3.5.2 Nexos de Causalidad.....	83

CAPÍTULO 4

4 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD

4.1 La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Artículo 113 Constitucional.....	85
4.2 El Procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para la reclamación de la indemnización.....	93

4.3 El Procedimiento de resarcimiento de pago en contra de los Servidores Públicos.....	97
4.4 Perspectivas de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	100
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFÍA.....	110

INTRODUCCIÓN

En un Estado de Derecho es fundamental implementar la figura jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, para no dejar a un lado la responsabilidad que puede tener el Estado para resarcir a los gobernados los daños causados en detrimento a su patrimonio, los cuales no tienen la obligación de soportar afectaciones extraordinarias en sus derechos y bienes, debido a que la ley es el instrumento que determina los actos de poder, y por consecuencia éstos estarían justificados en una ley previa, surgiendo así el principio de legalidad donde la Administración Pública se encuentra sometida a la ley y sólo con autorización expresa de ella se puede actuar.

En este orden de ideas, el Estado vela por los derechos fundamentales del hombre, para que éstos no sean transgredidos, sin embargo éste en su actuar puede lesionarlos. Anteriormente se establecía que el Estado no podía ser responsable por virtud de la ley, debido a que las leyes constituyen en primer término actos de soberanía y los daños causados por ellas a los particulares, salvo disposiciones contrarias, no pueden dar lugar a una acción de responsabilidad contra el Estado, ni ante la jurisdicción administrativa, ni ante la autoridad judicial, teniendo así una idea absurda por lo que respecta a la soberanía ya que ésta no puede ser sinónimo de impunidad porque soberanía significa el ejercicio de poderes, pero siempre dentro del derecho.

En los antecedentes históricos no se vierte ninguna norma o disposición jurídica que regularice la responsabilidad patrimonial del Estado, sino se reglamentaba únicamente la responsabilidad en relación con los servidores públicos, como sujetos directos del daño causado al particular, y no así al Estado, cuya responsabilidad era de tipo subjetiva.

La obligación del Estado de responder de los daños causados por sus funcionarios, era de manera subsidiaria de naturaleza subjetiva, por lo que no era posible demandar directamente al Estado, ya que primeramente se debía identificar el funcionario causante del daño y después de que fuera declarado responsable obtener la reparación del daño, es decir, para poder tener responsabilidad el Estado se requería que el causante de la lesión patrimonial fuera declarado insolvente, o bien que lo que tuviera no fuera suficiente para resarcir el daño causado, ello para demandar al Estado como responsable subsidiario, por lo cual no existía disposición que permitiera ejercitar una acción directa para demandar el resarcimiento de daños y perjuicios al Estado.

La ley de Depuración de Crédito fue el primer dispositivo legal que refirió que no era preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, dando origen a la responsabilidad civil del Estado, cuya responsabilidad era de naturaleza directa, sin embargo resultó poco accesible debido a que la acción se condicionaba a la existencia o inexistencia de una partida presupuestal con cargo a la cual se le podía pagar, abrogándose así el 14 de enero de 1988, siendo un retroceso legal a la Institución patrimonial del Estado, por lo que fue hasta el 10 de Enero de 1994 con las reformas al Código Civil del Distrito Federal en específico en los artículos 1927 y 1928 así como la adición del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando se dispuso la responsabilidad directa del Estado en calidad de solidario, por los daños y perjuicios que sus servicios causaran en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando el daño fuere resultado de ilícitos dolosos y en los demás casos la responsabilidad era subsidiaria.

Fue con la adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional que se creó una nueva garantía individual consistente en el gozo del derecho a la integridad patrimonial de los gobernados, traducándose así en la obligación correlativa del Estado de indemnizar al particular por los daños y perjuicios en los bienes o derechos causados por la actividad administrativa irregular, con la característica de ser objetiva y directa, conllevando a cumplir un imperativo de justicia del Estado frente a sus gobernados además de mejorar la eficacia de los servidores públicos que representan al Estado, es decir, se instaura un derecho subjetivo a favor del gobernando para poder demandar al Estado directamente el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por la actividad administrativa irregular de los funcionarios de la Administración Pública que lesionen su esfera jurídica.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es ley reglamentaria del artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija las bases y el procedimiento concerniente a la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales, para el pago de la indemnización de los daños provocados por la actividad administrativa irregular, es decir, establece los lineamientos y requisitos que regularán las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad del Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

En este sentido la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se encuentra sujeta a los principios de equidad, de la responsabilidad directa y objetiva.

Asimismo, en el presente trabajo abordaré el procedimiento del particular para poder pedir la indemnización, misma que se encuentra sujeta a la responsabilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate, además de que el daño moral para su pago cuenta con un tope equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, según lo dispone el artículo 14, fracción II, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por otra parte se referirá el derecho que tiene el Estado para seguir en contra de los servidores públicos por el pago hecho por concepto de indemnización de la responsabilidad patrimonial del Estado, previo procedimiento disciplinario seguido en contra del funcionario público de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO 1

RESEÑA HISTÓRICA DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS RESPECTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

Con el propósito de conocer los orígenes remotos de las disposiciones jurídicas, en el término de responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho mexicano, realizaré un recorrido en su evolución histórica que reconozca la responsabilidad del Estado que proteja el patrimonio de los gobernados, cuando la administración pública o el Estado le provoquen una lesión patrimonial.

1.1 Época Prehispánica

En la época prehispánica no existió un antecedente de responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que se le otorgaba al Rey el privilegio de hacer todo lo que él juzgara útil para el bien del Estado, apareciendo éste como la directriz que trazaba los lineamientos de la conducta estatal, al mismo tiempo que constituía el marco dentro del cual se desarrollaba toda su actividad.

Debido a esto en este periodo, no existe la idea de responsabilidad del Estado, en virtud de que el Estado versaba sobre los principios rectores de la voluntad del rey, sustentándose en que lo propio de la soberanía era imponerse a todos sin indemnización, por lo que los gobernados debían soportar los daños ocasionados por la actividad gubernamental.

“El procedimiento jurídico se llevaba de manera oral, levantándose a veces un protocolo mediante jeroglíficos. Las principales sentencias fueron registradas en pictografías y luego conservadas en archivos oficiales. El proceso no podía durar más de 80 días y es posible que los tepantlatoanis, que en él intervenían, correspondían *grosso modo* al actual abogado”.¹

¹ FLORIS MARGADANT, S. Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Décima Séptima ed. Esfinge, México, 2000, p.35.

1.2 Época Colonial

En la época colonial se plantea la responsabilidad en relación a los funcionarios o servidores públicos como sujetos directos del daño causado al particular, y no así al Estado, donde la Corte tenía una gran injerencia en sus resoluciones debido a que era ésta la que podía hacer efectiva dicha responsabilidad.

En este periodo gobernaba una monarquía, donde el centro del poder estaba en España, la Corona era el fundamento de toda legislación y su ratificación era necesaria para surtir efectos, y había delegado en el Real y Supremo Consejo de Indias poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Éste organismo era responsable del gobierno de las colonias americanas cuyas funciones principales eran: dictar leyes, autorizar nombramientos de virreyes y otros altos funcionarios coloniales; enviar a las colonias jueces visitadores y de residencia para supervisar los actos de gobierno, enjuiciar a los gobernantes desleales o ineficaces, y actuar como Tribunal Supremo de Justicia.

La estructura legal después de tantas controversias jurídicas y la preocupación por el constante maltrato a los indígenas, constituyó el cuerpo de reales cédulas y órdenes conocidas con el nombre de La Recopilación de Leyes de las Indias la cual intentaban implantar la “justicia” a los indígenas. “La Recopilación de Leyes de las Indias consta de nueve libros, subdivididos en títulos (218). Desde la edición de 1681 hubo otras, de 1756, 1774 y 1791 pero sin modificar el material.”²

No sólo bastó la buena voluntad de las Leyes de Indias frente a la población indígena, debido a que no siempre se llevó a la práctica, pero con ellas, se aprendió a contender en los tribunales para defender sus derechos. Sin embargo, el tema que me ocupa no regulariza la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que la supremacía del monarca

² *Ibidem*, p.55.

impidió la existencia de alguna autoridad que pudiera juzgarlo, y más aún que condenará su actuación porque finalmente resultaría que el rey no podía ser juzgado.

No obstante “la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de Marzo de 1812, y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año [...]”³, consta de 384 artículos, en ella se plantea en forma vaga e incipiente la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos, los cuales eran puestos en investigación cuando se recibían quejas en contra de éstos.

El Supremo Tribunal de Justicia era el encargado de juzgar con arreglo a las leyes, las responsabilidades civiles y penales en las que incurrían los secretarios de Despacho y empleados públicos, los cuales no podrían ser depuestos de sus destinos, ni suspendidos temporalmente o perpetuamente, sino por causa legalmente probada y sentenciada.

El procedimiento para la investigación de los funcionarios o servidores públicos consistía que al llegar las quejas, se formaba expediente y sí al Rey o la Corte le parecía fundada pasaría al Tribunal; en este sentido se visualizaba el poder de decisión del Rey para darle trámite a la queja.

La Constitución de 1812 regulaba algunos de los delitos comunes, cometidos por los funcionarios como son: soborno, cohecho y la prevaricación de los magistrados produciendo la acción popular contra los que lo cometen, es decir, se podían tener elementos para fincar responsabilidad civil y penal a los funcionarios encargados de aplicar y ejecutar las leyes.

En esta Carta Magna también se destaca el derecho de audiencia en su artículo 172 fracción undécima que a la letra dice:

³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2005, Vigésima Cuarta ed. Porrúa, México, 2005 p. 59.

“Art. 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

[...]

Undécima: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual”.⁴

La Constitución de Cádiz tuvo una gran importancia en virtud de que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado, estableciendo la organización de los municipios y consolidándose como instancia básica de gobierno, con una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

1.3 Época Independiente

Con la independencia de México, y después de su proclamación, se realizaron diversas leyes que regularon el inicio de un modelo liberal-democrático. Sin embargo, en esta época prevaleció la responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, teniendo así el Estado una responsabilidad subjetiva.

En la Constitución de 1814, nombrada como decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, tuvo como objeto substraerse de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española, con un sistema de administración a la Nación el goce de imprescriptibles derechos, sin embargo careció de vigencia práctica en el derecho, pero es menester tomarla en cuenta debido a que delimita la responsabilidad que conlleva el cargo de la función pública.

⁴Ibídem. p.82.

En la materia que me ocupa se estableció un Tribunal de residencia, cuya facultad conocería privativamente de las causas en contra de los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, tal y como lo establecía el artículo 224 de la Constitución en comento.

Los diputados tenían inviolabilidad en sus opiniones, sin embargo se podrían sujetar al juicio de residencia por la parte que les tocaba de la administración pública y además podrían ser acusados durante el tiempo de su diputación por delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El Supremo Gobierno era responsable, en su persona cuando autorizaban decretos, órdenes y demás títulos que iban en contra de la Constitución, o bien contra las leyes promulgadas después de está; por último el Supremo Tribunal de Justicia era responsable de aplicar y ejecutar las leyes en sus resoluciones.

Es así, que se regulaba un procedimiento muy estricto para poder sancionar a los funcionarios, donde el Tribunal de residencia era encargado de juzgarlos, cuyo fundamento se encuentra en sus artículos 225 y 226 del Capítulo XIX De las funciones del Tribunal de residencia que rezan:

“Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios y pasado este tiempo no se oirá ninguna, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverán inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Art. 226. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación conforme al reglamento

de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término”.⁵

En este tenor en la materia de responsabilidad patrimonial encontramos:

La orden del 25 de Octubre de 1821, “[...] donde mandaba que se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejercito trigarante”⁶.

La Ley de Pensiones, para Viudas y Huérfanos, de los Soldados Insurgentes y españoles, expedida el 23 de febrero de 1822, reglamentó una pensión a los familiares de quienes habían muerto en defensa de una causa pública o en acción de guerra. Así como cubrir los daños causados a extraños y enemigos.

Lo anterior demuestra que los legisladores consideraron una obligación de reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública, asumiendo además la responsabilidad de los daños a extraños y enemigos.

“El Decreto de 28 de junio de 1824, constituyó un claro ejemplo de responsabilidad del Estado porque se reconoció las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes hasta el 17 de septiembre de 1810”⁷. Es decir, se reconocían los créditos contraídos por el Gobierno Español, siempre y cuando no hubieran sido adquiridos de manera voluntaria. Asimismo se decomisaban propiedades pertenecientes a los súbditos españoles.

En la ley del 22 de febrero de 1832, se decretaba la responsabilidad *in solidum* entre los sublevados y el Estado, donde los primeros eran responsables con sus bienes, de todas las propiedades ajenas que tomarán

⁵ *Ibidem*. p. 55.

⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, tercera ed. Porrúa, México, 2006, p. 135.

⁷ *Ibidem* p. 135.

de los particulares o del Estado. De esta manera el Estado asumía la responsabilidad generada por sus agentes, y no así por las tropas revolucionarias del ejército vencedor, toda vez que se tratasen de rebeldes.

En razón de lo anterior, “el 23 de abril de 1834 fue expedido el Decreto por el cual se indemniza a Federico Doring de las pérdidas que sufrió por la expedición a Tampico contra los españoles. Del mismo modo, el acuerdo del 10 de noviembre de 1836 determinaba la reparación a los súbditos por las pérdidas que sufrieron en la toma de Zacatecas. Por último el 2 de mayo de 1849 el Gobierno ofrece indemnizar al Convento de la Cruz de Oro por los daños, del incendio de pólvora, ocurrido el 31 de marzo de 1849”⁸.

La Ley de Reclamaciones, realizada en octubre de 1855, decretada por don Juan Álvarez, reconocía las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución de Ayutla, indemnizando a las víctimas por daños causados por las acciones bélicas.

Las leyes de Juárez, expedidas el 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de septiembre de 1860, regularon indemnizar a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, producto de la guerra provocada por la Iglesia para defender sus privilegios y bienes, durante el bombardeo en Veracruz. Con fecha 3 de enero de 1861, se expidió circular de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público; donde el Clero era responsable, con su persona y bienes, del pago de los perjuicios ocasionados en el territorio Nacional debido a que él era principal impulsor, sostenedor e instigador, de la rebelión de Tacubaya y de la guerra que se desató.

La ley del 31 de enero de 1870, aportó prevenciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados, por lo que el 23 de marzo el mismo año se giró una circular para la aplicación de dicha Ley.

⁸ Ibídem p. 136.

Es de recalcar que la responsabilidad patrimonial del Estado, que se visualiza en estas leyes, es una responsabilidad objetiva cuyo elemento para la indemnización era el daño causado por el ejercicio en función de guerra, realizándose en término recriminatorios, es decir, en vía de Reclamación. Sin embargo, esta actitud del Estado se encuentra muy vaga e insuficiente para proteger el patrimonio de los particulares derivado de su deficiente gestión, ya que únicamente hizo referencia a la culpabilidad por cuestiones bélicas.

Por esta razón es importante destacar que el establecimiento de un régimen de responsabilidad directa del Estado a nivel constitucional no se encontró determinado en esta época, prevaleciendo así la irresponsabilidad del Estado.

En la Constitución de 1824, se adopta un gobierno en forma de república representativa, popular y federal. En ella se siguió tratando la responsabilidad de los servidores públicos, en virtud de que éstos eran responsables de sus actos emitidos.

En este sentido el poder legislativo estaba facultado para conocer las acusaciones en contra de los servidores o funcionarios públicos. Así cualquiera de las dos cámaras de acuerdo al artículo 38 constitucional conocería en calidad de Gran Jurado las acusaciones que a la letra reza:

“Artículo 38.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del Presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones

del presidente, senadores y diputados o que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera facultades que les atribuye a la misma.

- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes”.⁹

Por otra parte, el procedimiento a seguir en contra de los funcionarios públicos, tenía como finalidad declarar si había o no lugar al desafuero, más no una responsabilidad por los actos irregulares dentro de la administración pública.

Cabe mencionar que había diferentes procedimientos, en relación al tipo de delito que se perseguía, cuando se trataba de delitos oficiales, la acusación, tenía que ser aprobada por las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes de la Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación, quedando el acusado suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Para los delitos comunes la acusación se presentaba ante la cámara diversa de la que pertenecía el individuo sometido a juicio; esto con fundamento en el artículo 43 constitucional que a la letra dice:

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p.172.

“Artículo 43.- En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido con su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos ante la de los senadores constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.¹⁰

Las leyes constitucionales de 1836, conocidas como la Constitución de las Siete Leyes significaron la transformación de un Estado Federal a un Estado Centralista. En ésta Constitución se encuentra la responsabilidad de los servidores públicos en delitos comunes y delitos oficiales, los cuales tendrían como sanción la suspensión del ejercicio de sus funciones y derechos ciudadanos.

En los delitos comunes no podía ser acusado el Presidente de la República hasta un año después de terminado su mandato, ni contra los senadores hasta que pasarán dos meses de terminado su encargo. Pero sí podían ser sancionados ante la Cámara de Diputados durante el tiempo de su encargo los ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. En el supuesto de que el acusado fuere diputado había lugar a acusarlo ante el Senado.

El procedimiento a seguir: a) tratándose de delitos comunes, una vez hecha la acusación ante la Cámara respectiva, se decidía si daba lugar o no a tal acusación; en caso de ser procedente, o bien de ser la declaración afirmativa se ponía al servidor público a disposición ante el tribunal competente para ser juzgado; b) tratándose de delitos oficiales, cuando el servidor público incurría en homicidio, violación o lesión de un gobernado por parte del presidente o de algún senador.

¹⁰ Ibídem. p.173.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero del mismo año, fue el resultado directo de la Revolución de Ayutla y producto de la dictadura de Santa Anna, con ella el país se constituiría en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos. De manera que se garantizaban los derechos del hombre: libertad, de educación, de trabajo, de expresión, de petición, de asociación, de propiedad, de igualdad, del derecho a la protección y el derecho a la protección de las leyes, y de no ser detenido por más de tres días sin que se justificara el hecho. Sin embargo en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado se sigue marcando el lineamiento de una responsabilidad subjetiva, debido a que en los delitos comunes y oficiales no se acentúa la protección al gobernado en su patrimonio por la ineficacia de la actividad de la administración pública.

En este tenor el artículo 103 constitucional regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos el cual reza lo siguiente:

“Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, y los Secretarios eran responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados los son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.¹¹

El procedimiento para declarar la procedencia y poder desaforar al servidor público en los delitos comunes, se determinaban en el Congreso fungiendo como gran jurado, declaraba con la mayoría absoluta de votos, si había lugar o no a la acusación. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, y en el afirmativo el funcionario sería sujeto a la

¹¹ *Ibíd.* p.624.

acción de los tribunales comunes. En los delitos oficiales el Congreso era el jurado de acusación, cuya facultad consistía en declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado se encontraba o no culpable. La Suprema Corte de Justicia fungía como jurado de sentencia, aplicando la pena que la ley designaba, no concediendo la gracia del indulto.

Es importante señalar en relación, a las demandas de orden civil, que esta ley manifiesta en su artículo 108 que no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

1.4 Época Revolucionaria

En el sistema jurídico durante, y posterior a la revolución, se observa una interesante legislación progresista en cuanto a la materia que me ocupa; debido a que se regulariza una responsabilidad del Estado de manera objetiva, sin embargo, el legislador únicamente tomó en cuenta la relación de causalidad entre el daño causado y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias, existiendo así diversos ordenamientos jurídicos que reglamentaban el derecho a la indemnización que tenían los particulares por el daño ocasionado, producto de los movimientos revolucionarios, como son los siguientes:

Los decretos del 31 de mayo y 30 de julio de 1911, crearon y reglamentaron la Comisión Consultiva de Indemnizaciones cuyo fin era indemnizar a los particulares por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910, complementándose hasta 1913.

La ley de Reclamaciones creada el 31 de mayo de 1911 resulto muy imprecisa e insuficiente, por lo que fue sustituida por la del 24 de noviembre de 1917, expedida por Venustiano Carranza, la que instituye dos comisiones.

“La primera tenía por objeto reglamentar la responsabilidad del Estado por daños sufridos a su persona o en la propiedad del particular

producto de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917; dado lo anterior se regularizaban las reclamaciones que daban origen a dicha responsabilidad. La segunda Comisión fungía como superior jerárquico de la primera Comisión, pero solo tenían derecho a ésta los extranjeros debido a que conocía las apelaciones que realizaban éstos cuando objetaban las resoluciones creadas por la primera Comisión. Cabe puntualizar que el 28 de diciembre de 1917 se expide el Reglamento de la Ley que creó la Comisión de Reclamaciones”¹².

El procedimiento para ser efectiva la reclamación se realizaba ante la Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, tal reclamación debía estar en los daños causados por las fuerzas revolucionarias reconocidas por el gobierno legítimo, en ejercicio de sus funciones, o bien por la lucha contra los rebeldes. De la misma manera por los daños causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal, y no así de los perjuicios ocasionados entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que dejaban de obtener por el daño. Asimismo el interesado, al acudir ante la Comisión renunciaba a reclamar judicialmente. Por lo que en contra de sus resoluciones solo cabría el recurso de amparo.

“La ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919, originalmente quiso reformar la ley de reclamaciones de 1917 [...]”¹³, sin embargo la abrogó. Su lineamiento seguía relacionado con el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios, cuyo objetivo principal fue puntualizar los daños causados por muerte o lesiones que no se encontraban incluidos en la ley de 1917, tales como determinar los daños provocados por los forajidos o rebeldes a consecuencia de algún acto u omisión imputable a las autoridades legítimas; de la misma manera hacía énfasis al derecho de indemnización que no hubiere mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima. Cabe señalar que se excluyó el pago de la indemnización de los perjuicios ocasionados, por los movimientos bélicos.

¹² CASTRO ESTRADA Álvaro, *op. cit.* p. 137

¹³ *Ibíd.* p.138

La forma de pago sería en efectivo al momento de su aprobación por muerte o lesiones; y en cuanto a los demás daños causados, serían pagados conforme a la ley que al efecto se expidieran.

En términos generales, la responsabilidad directa del Estado en esta época, estuvo asociada a responsabilidades de hechos bélicos, es decir, daños producto de los movimientos revolucionarios.

1.5 Época Contemporánea

En nuestro derecho positivo actual además de las disposiciones enunciadas con anterioridad existieron otras que regularon distintos supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado, pero ninguna tenía un marco jurídico que brindara una protección integral a la garantía patrimonial del gobernado.

Existieron diversas legislaciones que no identificaron de manera clara y unificada la responsabilidad patrimonial del estado, como los que a continuación se mencionan:

La Ley de Expropiación de 1936, reconoce la obligación que el Estado tiene de reparar los daños y perjuicios que en su actuar puede producir en el patrimonio de los particulares, todo ello a consecuencia de la expropiación, por lo que esta ley, trata de comprender la utilidad pública, es decir privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho a cambio de una indemnización, en razón de una necesidad general o de un requerimiento social que exige la satisfacción, teniendo como fundamento el artículo 27 constitucional, el cual también hace referencia el procedimiento a seguir donde dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial.

Ahora bien, Gabino Fraga define la expropiación “como medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le

otorga por la privación de esa propiedad”.¹⁴

Y por utilidad pública señala que “[...] debe definirse en relación a la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado.”¹⁵

Por otra parte la Ley de Expropiación de 1936 en su artículo 1 enuncia los casos de utilidad pública siendo los siguientes:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación, alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano;
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno del Distrito Federal y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

¹⁴ FRAGA GABINO, Manuel, Derecho Administrativo, cuadragésima quinta ed. Porrúa, México, 2006, p.375.

¹⁵ *Ibidem*. p.383.

- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza equiparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase particular;
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; y
- XII. Los demás casos previstos en las leyes especiales.

En este sentido se puede puntualizar que la ley de expropiación señala una indemnización después de emitida la declaración de expropiación correspondiente; de la misma manera que señala el procedimiento para determinar el monto de la indemnización por la vía judicial en caso de controversia.

En cuánto al precio respecto del bien mueble expropiado correspondería al valor comercial, cuyo precio no podría ser inferior a éste y referente al bien inmueble del particular, el precio equivaldría al valor fiscal que apareciere en las oficinas catastrales o recaudadoras, tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley referida con antelación el cual reza lo siguiente:

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

En este mismo orden de ideas, es importante establecer que el particular tiene derecho a reclamar la reversión total o parcial del bien expropiado, la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o bien el pago de los daños causados, cuando éste no haya sido destinado al fin que dio causa a la declaratoria de expropiación, dentro del término de cinco años, visualizando así el deber objetivo que tiene el Estado para responder del daño causado al particular por su actuar.

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, reglamentó dos supuestos de responsabilidad patrimonial, los cuales fueron derogados por el artículo segundo transitorio de la Ley de Aviación Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 1995, y por el artículo segundo transitorio de la Ley del Servicio Postal Mexicano publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1986.

El primer supuesto estatuye los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave, cuyos requisitos para que opere la responsabilidad es establecer la existencia del daño y su origen, fincando la obligación sobre quien la tenga, ya sea la propiedad, o bien la posesión de la aeronave, con excepción de los daños a personas o cosas transportadas en aeronaves de servicio privado, debido a que se regían por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal.

De este supuesto se deduce la responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, es decir el daño ocasionado por el uso de aparato peligroso ya sea por una conducta lícita de la cual debe de reparar los daños ocasionados, no habiendo así requisito subjetivo que tuviera que probar el tercero (víctima), o de quienes operaban la aeronave, sino solo bastaba

acreditar el daño y su origen. Sin embargo, la indemnización que operaba no era tan amplia como se podía suponer debido a que ésta ley referida con anterioridad fijó, una responsabilidad limitada como lo establecía el artículo 352 el cual rezaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 352.- La indemnización por los daños a que se refiere el artículo anterior, para los objetos en la superficie será hasta por el monto de doce mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, Área Metropolitana y, tratándose de personas, se cubrirán los daños conforme a los términos y montos señalados en el artículo 343.

Los propietarios o poseedores de aeronaves garantizarán el pago de la indemnización a su cargo, mediante contrato de seguro con institución debidamente autorizada o depósito en la Nacional Financiera, S.N.C. por una suma que garantice el riesgo, en los términos del reglamento respectivo. En el caso de propietarios o poseedores de dos o más aeronaves, el seguro o el depósito se constituirán dentro de los quince días siguientes a la fecha de la obtención de la concesión o permiso. La Secretaría de Comunicaciones determinará en qué casos deben cumplir esta obligación los propietarios extranjeros de aeronaves de servicio privado.

Las garantías se mantendrán vigentes por el plazo de la concesión o permiso.

Las personas físicas o morales que no hubieran garantizado el pago de las indemnizaciones establecidas en este artículo, no gozarán del beneficio de limitación de responsabilidad”¹⁶.

En el precepto anterior se alude la forma de garantizar la indemnización a través de un contrato de seguro con una institución

¹⁶ CASTRO ESTRADA Álvaro, *op. cit.* p. 149.

debidamente autorizada o bien en depósito en la Nacional Financiera, S.N.C. Asimismo la ley de referencia hace presente al principio de la solidaridad en caso de colisión de dos o más aeronaves, los propietarios o poseedores fueron solidariamente responsables por los daños producidos a terceros o bienes en la superficie.

El segundo supuesto, preceptúa los derechos de los remitentes de correspondencia, y los de los destinatarios, consistentes en obtener la devolución de sus envíos, así como percibir indemnización de los seguros postales, por pérdida, por faltante, o por avería (daño causado), siempre y cuando no se diera por caso fortuito o fuerza mayor.

Asimismo, el único caso de exclusión de responsabilidad por parte de la Dirección General de Correos, fue la correspondencia ordinaria, registrada de tercera clase por cuota reducida de cualquier clase de franquicia. Por último cabe mencionar que dicha ley admitió la posibilidad de acudir en vía civil a solicitar la reparación correspondiente cuando alguna persona haya sido perjudicada por hechos u omisiones contrarios a la Ley.

Ley de depuración de crédito de 1941 a cargo del gobierno del Distrito Federal, fue expedida con el propósito de remediar las deficiencias de ordenamientos positivos en relación a la responsabilidad del Estado, dándosele el carácter de permanente, disponiendo que cuando la reclamación se fundara en actos u omisiones de los que conforme a derecho den origen a la responsabilidad civil del Estado, ya no era preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, admitiendo así la responsabilidad directa del Estado.

Por otra parte el motivo preponderante de su creación fue el hecho de que se consideraba injusto que se hubiese liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiese a las de los mexicanos; dando así el reconocimiento a varias situaciones como son:

- a) “Que no siempre se tenía reparación integral a través del procedimiento de anulación o del propio juicio de amparo, cuando el daño se ha consumado de manera irreparable, habida cuenta de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Amparo al pronunciar que: “El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado”;
- b) La ineficacia del sistema civil de subsidiariedad de la responsabilidad del Estado respecto al Código Civil;
- c) La dificultad de identificar al funcionario autor material del daño, así como probar su culpa;
- d) La difusión y pertinencia de la doctrina francesa sobre el tema, y particularmente, la singular obra jurisprudencial del Consejo de Estado de aquel país en materia de la “falta del servicio”. Respecto a este punto, es curioso constatar que Carrillo Flores habla como si se tratará de nociones sinónimas “culpa del servicio” y “falta de servicio”, cuando en realidad se trata de conceptos diferenciables; razón por la cual el artículo 10, párrafo segundo, habla de “culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”, y
- e) Aprovechar la capacidad que había demostrado empezar a tener el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1936”.¹⁷

Es importante resaltar que esta Ley facultaba al Ejecutivo para que, por conducto del Tribunal Fiscal, depurara y reconociera hechos jurídicos acontecidos durante los periodos del 1º de Enero de 1929 al 31 de Diciembre de 1941, que estuviesen pendientes de pago, así como un procedimiento administrativo, el cual sólo resultaba si se podía acreditar la ejecución de actos y en ciertos casos de omisiones que implicaran culpa en el funcionamiento de los servicios públicos. Es decir, se autorizaba la intervención administrativa cuando el daño se había ocasionado por actos u

¹⁷ *Ibidem.* p.164.

omisiones que establecieron una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

La existencia de este procedimiento administrativo para reclamar al Estado, en forma directa la indemnización por daños y perjuicios, resultó poco accesible debido a que la acción se condicionaba a la existencia o inexistencia de una partida presupuestal con cargo a la cual se le podía pagar, ello con fundamento en el artículo 10 el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 10.- Todo crédito cualquiera que sea su origen con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2 para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución, ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones en la que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”¹⁸.

En este contexto, es menester recalcar que en el precepto anterior citado quedó plasmada la responsabilidad directa del Estado al disponer que todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal, y que cuando el crédito tuviera origen en una responsabilidad del Estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos implicarán una culpa en las funciones del servidor.

¹⁸ *Ibíd.* p.165.

Dicho ordenamiento fue abrogado por decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1988, en virtud de que era inaplicable en nuestro país porque condicionaba la procedencia de la acción a reclamar el pago al gobernado a una partida presupuestal la cual se desconocía; además, para que se pudiera ejercer dicha partida se necesitaba que hubiese una autoridad de la Administración activa con facultades para reconocer la responsabilidad del Estado y a falta de ella, solamente el Congreso podría hacerlo, usando la potestad que le da la fracción VIII del artículo 73 Constitucional para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero de 1959, regulaba para efecto de responsabilidad patrimonial, la indemnización que Petróleos Mexicanos se encontraba obligado a cubrir en formas y términos convenidos por las partes, también por la ocupación temporal y por la expropiación de terrenos que son necesarios para la realización de las actividades propias de la industria petrolera, tal y como hoy lo determina la Secretaría de Energía.

Cabe advertir que la injerencia de la Secretaría de Energía se da en el caso de que se desconozca a los propietarios o poseedores del bien a ocupar o expropiar, en este caso el monto de indemnización se señalará de acuerdo al peritaje para fijar la cuantía; en caso de discrepancia se solicitará la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

La ley Federal del Trabajo de 1970, hace referencia a la teoría del riesgo creado o la responsabilidad objetiva, en virtud de que reglamenta la obligación del patrón de indemnizar al trabajador por el riesgo de trabajo que puede producir: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total y la muerte.

Lo anterior, tiene suma importancia para el tema que me ocupa, dado que toda propuesta de una legislación positiva sobre el tema en concreto, tendrá que prever la necesidad de reparar los daños personales acudiendo a

la legislación laboral, tal y como lo hace el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1915 párrafo segundo, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1915

[...]

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajo. Para calcular la indemnización se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en el Distrito Federal y se extenderá al número de días que, para cada una de las incapacidades mencionadas, señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Asimismo para el pago de la indemnización se toma como base el salario diario -mismo que no puede ser inferior al salario mínimo- que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo, y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.

Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 1974, tuvo como objeto regularizar la responsabilidad civil por el daño nuclear, definido en el artículo 3 de la citada Ley, como la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o bien, de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanan de ella, o sean consignadas a ella; causados a las personas por el empleo de manera directa o indirecta de reactores y la utilización de sustancias,

combustibles nucleares y desechos de éstos.

De la misma manera, es preciso hacer hincapié en que la responsabilidad empleada era exclusivamente para el operador que provocaba los daños causados por accidente nuclear que pudieran ocurrir en una instalación nuclear a su cargo; cuando existía más de un operador se mantenía una responsabilidad solidaria.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976, no contemplaba el tema que me ocupa, sin embargo con la reforma publicada el 10 de enero de 1992 se incluyó el concepto de responsabilidad patrimonial en el gasto público federal, que erogaban los Poderes de la Unión y las entidades federativas como medidas de prevención de indemnización por lesiones antijurídicas. Asimismo se reglamentó los daños y perjuicios estimables en dinero que sufriera la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal, o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal, por actos u omisiones que le sean imputables a los funcionarios y demás personal.

La Ley de Servicio Postal Mexicano de 1986, señala la responsabilidad del Seguro Postal aún en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia, de los envíos, de los faltantes o averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1989, reguló el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas; reconociendo la responsabilidad de las autoridades para reparar los daños derivados del arrastre y detención de vehículos. Ahora bien, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2003, determina la responsabilidad que tiene la Administración Pública del Distrito Federal por los daños causados al particular por falta de mantenimiento y señalamientos en la vía pública, ello con fundamento en el artículo 52 penúltimo párrafo que reza lo siguiente:

ARTÍCULO 52.-

[...]

Cuando la causa del accidente de tránsito sea la falta de mantenimiento de una vialidad, una inadecuada señalización o alguna otra causa imputable a las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, los implicados no serán responsables de los daños causados y pueden efectuar reclamación ante la autoridad que corresponda para que ésta, a través de las dependencias, u organismos y procedimientos legales correspondientes, repare los daños causados a su persona y/o a su patrimonio.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991, tuvo como objeto prevenir y sancionar la tortura, sin embargo lo importante a destacar es la obligación que el responsable tenía para reparar el daño causado por la comisión de algún delito, el responsable tenía que cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole en que hubieran afectado a la víctima, o a sus familiares en los casos de pérdida de la vida, alteración de la salud, pérdida de la libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o daño a la propiedad y el menoscabo de la reputación.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994, implantó la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, así como también reconoció el derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

El Código Financiero del Distrito Federal de 1994, estatuyó al igual que el precepto anterior el régimen de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, más no la del Estado, regularizando así la obligación que tienen los funcionarios de pagar los daños y perjuicios causados con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas.

“La Ley Aduanera de 1995, en su artículo 28 constituyó que el fisco federal

responderá por el valor de las mercancías que estuvieran depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras; cuando éstas se extravíen, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el fisco federal. El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del plazo de 2 (dos) años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana”.¹⁹

Otra disposición reglamentaria que es importante destacar es la contenida en el Código Civil para el Distrito Federal, ordenamiento jurídico que por primera vez introduce en un texto civil la responsabilidad civil del Estado ya que desde 1870 regulaba aspectos por hechos ilícitos por medio de los conceptos de culpa, responsabilidad, indemnización; además de instituir el caso fortuito y caso de fuerza mayor como los daños y perjuicios.

Posteriormente, el Código Civil Federal de 1928 reglamenta la responsabilidad civil del servidor público refiriéndose a los daños que ocasiona el agente estatal en su actuación, buena o mala, contra terceros ajenos a la administración en sus artículos 1910 y 1927 que a la letra dicen:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 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

¹⁹ HAMDAM AMAD, Fauzi, La responsabilidad Patrimonial del Estado “Antecedentes y Régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México”, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000, p. 41.

casos, en los que solo podrá hacerse efectiva contra el 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.

La redacción que tenía el artículo 1927, permite afirmar que no tan solo regulaba la responsabilidad del Estado cuando uno de sus agentes dañaba un bien jurídico en el ejercicio de sus funciones, puesto que aún cuando se extralimitara el agente de sus atribuciones estaríamos en un acto emitido con motivo de tales funciones.

Si bien es cierto en el papel quedó plasmada la responsabilidad estatal, resultaba infructuoso pretender el funcionamiento y eficacia de dicha disposición jurídica en virtud de que el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad consistía en demandar previamente al funcionario público que ocasionara el detrimento patrimonial antes de pretender reclamar del Estado el monto que debía cubrir por concepto de indemnización, dado que la obligación del Estado era subsidiaria. Del artículo en cita se desprende, los elementos siguientes para proceder en contra del estado:

- a) Demostrar la responsabilidad del servidor público por el acto ilícito
- b) Probar la insolvencia del servidor público.

En resumen la responsabilidad regulada en el ordenamiento jurídico reconoce la responsabilidad subsidiaria al establecer que el Estado respondería de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus actividades cuando el funcionario directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder del daño causado.

“La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su artículo 77 Bis manifiesta que si en un procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad de un servidor público y la falta administrativa que causo daños y perjuicios a un particular, éste podría

acudir a las dependencias correspondientes o a la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconocieran la responsabilidad de indemnizar en cantidad líquida y en consecuencia ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudieran a la instancia judicial o a cualquier otra. Si el Estado negara la indemnización, o si la misma fuera insuficiente para el reclamante, éste tendrá expeditas a su elección las vías administrativo o judicial.

Naturalmente el Estado puede repetir contra los servidores públicos por el pago de las indemnizaciones hechas a los particulares. Por último el artículo 78 fracción III de la multicitada ley, señala que el derecho de los particulares para solicitar la indemnización por daños y perjuicios antes citados prescribirá en un año a partir de que se notifique la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.²⁰

Es entonces que el afectado podía acudir ante el órgano de control a solicitar la reparación del daño, aunque la manera quedará supeditada a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 14 fracción VIII señala que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer las resoluciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, antes de la reforma de junio del 2002, en el artículo 113 constitucional (tema que abordare más adelante) no encuentra soporte en el texto constitucional, sin embargo en él

²⁰ Ídem. pp.40-41.

se regula la responsabilidad de los servidores públicos en relación a la reparación del daño en su inclusión en los ámbitos político, penal, civil e incluso administrativo. En su Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114 refiere la responsabilidad de los servidores públicos.

El artículo 108 de nuestra ley fundamental describe en su primer párrafo quienes son considerados como servidores públicos, el cual reza lo siguiente:

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

Asimismo, el artículo 109 de nuestra Carta Magna faculta al 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 algún cargo público incurran en responsabilidad.

Por otra parte, con la reforma constitucional del 14 de junio del 2002, adicionando el segundo párrafo al artículo 113 constitucional, forma un sustento de seguridad jurídica para el gobernado, debido a que se pronuncia la responsabilidad patrimonial del Estado por cualquier actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportar. Es un avance importante ya que con ello “[...] se cumpliría con un imperativo de justicia reclamado por la ciudadanía y con una de las exigencias más contundentes

de un Estado de Derecho”.²¹

En este sentido se prevé una responsabilidad de carácter objetiva y directa del Estado, resguardando el patrimonio del particular por el daño o perjuicio sufrido, a causa de la actividad administrativa irregular de sus funcionarios, mismo que lo abordaré más adelante de la presente investigación.

²¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* p.171.

CAPÍTULO 2

2 GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Es importante, antes de entrar al estudio de la presente investigación, puntualizar las generalidades de la responsabilidad patrimonial del Estado como son: el concepto de responsabilidad y sus diversas clases, así como la clasificación de responsabilidad de los servidores públicos; el concepto de patrimonio y por último el concepto de Estado como persona jurídica, para poder determinar con mayor precisión las consecuencias que acarrea la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2.1 Concepto de Responsabilidad

El concepto de responsabilidad tiene diferentes connotaciones, por lo cual no es preferente solamente en el derecho, sino que también abarca el entorno de lo moral, político, social y religioso, entre otros. Sin embargo, atendiendo el tema que me ocupa solo haré alusión al ámbito jurídico.

La palabra responsabilidad proviene de “*respondere* que significa *inter alia*: prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra relacionado *spondere* expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación”.²²

En este tenor es menester señalar que existen diferentes expresiones en el ámbito jurídico de las cuales el Profesor Hart nos ilustra en el siguiente relato imaginario:

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso*, novena ed. Limusa, México, 1999, pp. 22-23.

“Como capitán de un barco X era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga. Pero, en su último viaje, se embriagaba todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones. Durante el viaje, X se comporto muy irresponsablemente y varios incidentes, que tuvo en su carrera, demostraron que no era una persona responsable. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las responsables por la pérdida de vidas y bienes. Todavía vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños” (en *Punishment and Responsibility*, pág. 211).²³

En el párrafo anterior se puede distinguir cuatro presupuestos de responsabilidad como son:

1.- Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo: procede según la habilidad o diligencia de quien cumple la función, es decir deberes que corresponden a un cargo, como en el sentido que se usa en el primer párrafo del relato imaginario “el capitán X tenía la obligación de cuidar de sus pasajeros y carga“, o bien, “el padre es responsable por sus hijos”, “el contador es responsable de determinar el monto de los réditos”.

2.- Responsabilidad en el sentido de factor causal: se utiliza cuando se excluye la voluntad, es decir se usa para indicar que algún acto o fenómeno es causa de algún evento, refiriéndose a individuos como a cosas o procesos elementos de condición causal de un resultado. La responsabilidad como causa de un acontecimiento se presenta en el relato cuando se dice “el capitán fue responsable de la perdida de las vidas y

²³ ALTERINI ANÍBAL. Atilio, Roberto M. López Cabana, La responsabilidad. Homenaje al Profesor Doctor Isidoro H. Goldemberg, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p.15.

bienes o que él sostenía que la tormenta fue la responsable”.

3.- *Responsabilidad como capacidad y como estado mental*: se hace referencia a la capacidad que tiene un sujeto para dirigir sus actos y comprender el valor de estos, siendo el individuo imputable, es decir, aquel que tiene capacidad de goce y ejercicio. En el relato se encuentra este tipo de responsabilidad cuando “los médicos encontraron al capitán responsable de sus actos”. También se cita “el capitán se comportó irresponsablemente y que no era un individuo responsable”, que hace hincapié a la negligencia. Lo anterior consiste en omitir o no prever, a pesar de ser posible hacerlo, las consecuencias de sus actos.

4.- *Responsabilidad como punible o moralmente reprochable*: se da cuando el sujeto es acreedor de una pena o de un reproche moral, porque su acto fue la causa del hecho que se investiga y que tenía capacidad para dirigir sus acciones; en el relato se hace énfasis cuando se dice que, “en un proceso, el capitán fue hallado responsable por la pérdida de vidas y que, además es moralmente responsable”.

Aunado al presupuesto anterior, el jurista Kelsen recoge este último en la vertiente de que responsabilidad es “[...] cuando un individuo es susceptible de ser sancionado, independientemente de que haya cometido o no un acto antijurídico”.²⁴ En este sentido, el deber o la obligación, es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico debe de hacer, u omitir, el sujeto obligado.

Por otra parte el Licenciado en Derecho Martínez Morales Rafael define el término responsabilidad “como la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes”.²⁵

Asimismo, el catedrático José María Fabregas del Pilar precisa como

²⁴ Ídem, p.17.

²⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 3er. Y 4 cursos, tercera ed. Oxford, México, 2002, p.405.

responsabilidad la “indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecta su conducta, por tanto no puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias”.²⁶

Ahora bien, el concepto de responsabilidad que conceptualiza el doctrinario José María Fabregas del Pilar coincide en su totalidad, debido a que la capacidad de las personas hace discernir las consecuencias de su actuar, ya sea por acciones u omisiones, por consiguiente no puede haber responsabilidad sin imputabilidad, así como también la conducta realizada debe de mediar una razón de causa y efecto.

2.2 Clases de Responsabilidad

El reconocimiento de responsabilidad no solo se debe entender como la forma de sancionar determinadas conductas, sino también debe de implicar la búsqueda de la reparación del daño causado por el agente, debido a que el daño producido fue el resultado de los actos u omisiones del sujeto responsable, por tanto es necesario conocer y distinguir los diferentes tipos de responsabilidad, a efecto de poder diferenciarlas y así poder determinar sus efectos.

2.2.1 Responsabilidad Objetiva

La responsabilidad objetiva es una fuente de las obligaciones “[...] por virtud de la cual, aquel que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause aún cuando haya procedido lícitamente [...]”²⁷.

La responsabilidad objetiva parte de la hipótesis de que la fuente de

²⁶ FABREGAS DEL PILAR, José María, La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios, tercera ed. Reus, Madrid, 1957, p.6.

²⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil III. Teoría General de las Obligaciones, Porrúa, México, 1976, pp. 274-275.

obligaciones es el uso lícito de cosas peligrosas, cuyos daños provienen de una conducta lícita, jurídica, culpable consistente en aprovechar un objeto peligroso que crea riesgos de daños, siendo éste su elemento externo conocido también como *riesgo creado*, es decir, a la teoría de la responsabilidad objetiva se le ha dado el nombre de teoría de la responsabilidad por el riesgo creado, que es la contrapartida del provecho que produce el empleo de cosas peligrosas.

Sin embargo no solo se puede referir tal responsabilidad, el solo manejo de mecanismos peligrosos sino también a la persona moral que los pone al servicio público que no requiere que en el manejo se obre ilícitamente, pues aunque haya un obrar lícito, no podrá eximirse de tal la responsabilidad, por lo cual no se toma en cuenta la intención; sino solo se basa al hecho material, que es el causar del daño provocado, independientemente de todo elemento subjetivo como es la culpa.

Aunado a lo anterior, se puede referir que todo individuo que cause daño por ser responsable de sus propios actos debe indemnizar al perjudicado, quien solo tendrá que acreditar el hecho, el daño, y la relación de causa-efecto entre uno y otro.

En nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad objetiva se define en el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1913, el cual reza lo siguiente:

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

Aunado al precepto anterior se determinan cinco elementos:

- 1.- La existencia de un hecho lícito o ilícito por el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por si mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva e inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas.
- 2.- La existencia de un daño de carácter patrimonial.
- 3.- La existencia entre un nexo causal el hecho y el daño.
- 4.- La obligación que tiene el responsable de reparar el daño.
- 5.- La exclusión de responsabilidad a consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Asimismo nuestra Constitución en su artículo 123 apartado A, fracción XIV, y los artículos 472 al 513 de la Ley Federal del Trabajo, señala la responsabilidad de los patrones en el caso de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales de los trabajadores a su cargo, sin tomar en cuenta si existe culpa de su parte o no, pero con la condición de que dichas vertientes se hayan provocado con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, sin embargo el patrón queda exceptuado de tal responsabilidad cuando el accidente ocurra porque el trabajador se encuentre bajo el influjo de estupefacientes, alcohol o cualquier droga psicotrópica que afecte el buen desempeño del mismo, o bien que las lesiones haya sido producidas intencionalmente por el trabajador o en su caso fuese producto de una riña.

2.2.2 Responsabilidad Subjetiva

La responsabilidad subjetiva es causada “[...] por una conducta culpable, antijurídica, y dañosa, que tiene por fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa”.²⁸

De modo que tal responsabilidad, responde por que el individuo es culpable, ya que ha buscado o querido la producción del daño. De la misma

²⁸ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, Quinta ed. Oxford, México, 1999, p.192.

manera se dice que quien ha obrado de forma imprudente o negligente, cae en la responsabilidad subjetiva, se dice que tiene su fundamento en la culpa, elemento psicológico y de naturaleza subjetiva, consistente en la intención de dañar (dolo) o en obrar con negligencia o descuido (culpa), por lo cual sin culpa no hay responsabilidad y la obligación de indemnizar los daños no se encuadraría.

En este sentido es menester definir qué se entiende por culpa; el maestro Gutiérrez y González la define como “la intención, falta de cuidado o negligencia que genera un detrimento patrimonial y que el derecho considera a efecto de establecer una responsabilidad”²⁹

En nuestro ordenamiento jurídico es definida la culpa en el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2025 en término de lo siguiente:

Artículo 2025.- Hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa o deja de ejecutar los que son necesarios para ella.

En este orden de ideas, la responsabilidad subjetiva se da cuando el sujeto responsable se abstiene de ejecutar alguna acción a su cargo, o bien, la ejecuta de forma diferente a lo que estaba pactado, pudiendo prever la inejecución, dando como consecuencia al responsable al pago de daños y perjuicios, ello atendiendo al artículo 2028 del Código Civil para el Distrito Federal el cual reza lo siguiente:

Artículo 2028.- El que estuviere obligado a no hacer alguna cosa, quedará sujeto al daño de pagos y perjuicios en caso de contravención. Si hubiere obra material, podrá exigir el acreedor que sea destruida a costa del obligado.

Por otra parte, el mismo ordenamiento legal aludido en su artículo

²⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Novena ed. Porrúa, México, 1993, p.551.

1910, define la responsabilidad subjetiva en los siguientes términos:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Del precepto anterior se desprende los siguientes elementos:

- 1.- La existencia de un hecho ilícito definido como la conducta antijurídica culpable y dañosa, que impone a su autor la obligación de reparar los daños.
- 2.- La existencia de un detrimento patrimonial.
- 3.- La existencia de un nexo de causalidad entre el hecho y el detrimento patrimonial.
- 4.- La obligación que tiene el responsable de reparar el detrimento patrimonial.
- 5.- La exclusión de responsabilidad consiste en que el responsable demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. El maestro Rafael Rojina Villegas manifiesta que el demandado debe ser absuelto siempre que se pruebe que el daño se produjo por caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o culpa inexcusable de la víctima.

Es fundamental mencionar que aún cuando el artículo 1910 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, requiere para exonerar la responsabilidad al demandado que haya habido culpa inexcusable de la víctima, debe mantenerse la tesis que antecede, pues dicho precepto alude al caso de que tanto el agente como la víctima fueron culpables, es decir que el daño fue producto de negligencia grave de la cual no se ejecuto la obligación.

“Por consiguiente cuando el demandado para nada haya intervenido en la comisión del daño, por haberse producido éste sólo por la actividad

de la víctima, debe decirse, que ésta se daño a si mismo [...]”³⁰

En efecto la regulación civil de la responsabilidad se basa en la teoría de la culpa y esta noción se relaciona con los actos ilícitos, sea como hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

2.2.3 Responsabilidad Contractual

“[...] La responsabilidad contractual atiende a la culpa y al incumplimiento del contrato por parte del porteador [...]”,³¹ por tanto, dicha responsabilidad nace del incumplimiento de cualquier contrato entre las partes.

En tal virtud el acreedor no esta obligado a demostrar la culpa del deudor ya que este último tiene la carga de la prueba para demostrar que no hubo tal incumplimiento, o bien que tal incumplimiento se debió a un caso fortuito o fuerza mayor.

En este sentido, el acreedor sin necesidad de requerimiento alguno espera que llegue el término pactado, o que el deudor cumpla la condición, pero si llegado el momento hay un incumplimiento del contrato, entonces el acreedor ejerce la acción correspondiente para así hacer cumplir al deudor y que responda en su caso de los daños producidos.

Ahora bien, el reconocimiento de responsabilidad del Estado contractual deriva del incumplimiento de una convención que impone obligaciones al mismo Estado, aún cuando éste procediera como persona de derecho público no existiría dificultad alguna para aplicar las mismas reglas que a un individuo que haya suscrito un contrato.

Con mejor precisión el licenciado en Derecho Rafael Bielsa afirma: “La responsabilidad contractual de la Nación no se ha discutido nunca.

³⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *op. cit.* p.312.

³¹ BEJARANO SÁNCHEZ Manuel, *op. cit.* p.193.

Respecto de ella la Nación ha sido siempre demandable”.³²

En tal tesitura la responsabilidad contractual se entiende como la culpa del incumplimiento del contrato y en ella, se extiende un resarcimiento de los daños inmediatos y necesarios de la conducta culposa originada por la falta de incumplimiento. Es decir, la responsabilidad contractual supone la trasgresión de un deber de conducta impuesto en un contrato, por consiguiente para que se configure la responsabilidad contractual deben darse las siguientes circunstancias:

- 1.- Que entre las partes exista una relación contractual.
2. Que el daño sea debido a un incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato.

2.2.4 Responsabilidad Extracontractual

La responsabilidad extracontractual se da cuando “el carácter de la norma transgredida (el tipo antijuricidad dado) es una norma de observancia general. Si alguien viola la ley culpablemente y causa daño, incurre en responsabilidad extracontractual, a su cargo surge la necesidad de reparar los daños y perjuicios (responsabilidad civil) y el origen de esta obligación es la violación de una ley y no de un contrato”.³³

Por tanto “[...] la responsabilidad extracontractual es el resultado producto de la violación del deber genérico de no dañar a otro [...]”³⁴.

El maestro Bejarano Sánchez Manuel en su libro *Obligaciones Civiles* señala que en este tipo de responsabilidad, en ciertas condiciones el autor del daño está obligado a repararlo; su responsabilidad es una responsabilidad delictual cuando ha causado intencionalmente el daño (delito) (dolo); cuasidelictual cuando no ha querido el daño (cuasidelito).

³² COLAUTTI, Carlos E, Responsabilidad del Estado. Problemas Constitucionales, Rubinzal-Culzoni ed. Buenos Aires, p.44.

³³ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *op. cit.* p. 180.

³⁴ TAWIL GUIDO, Santiago, La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia, segunda ed. Depalma, Buenos Aires 1993, pp. 27-28.

En este caso, dicha responsabilidad surge fuera de un contrato, es decir, no proviene por el incumplimiento de una obligación contractual, sino que se da cuando una persona causa por sí misma, por otra o por obra de una cosa de su propiedad, un daño a una persona respecto de la cual no está ligado por un vínculo u obligación anterior al daño ocasionado, misma que deberá probar el daño producido, por consiguiente nace de un delito o de un cuasidelito, debido a que el daño producido se da sin que exista una relación jurídica entre el sujeto autor del daño y el perjudicado.

2.2.5 Responsabilidad Directa

La responsabilidad directa se entiende “[...] como aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma”,³⁵ es decir, se reconoce la responsabilidad por razón del simple funcionamiento del servicio, sin que el perjudicado tenga que identificar al agente que le provocó el daño.

La responsabilidad directa significa que “[...] la víctima del daño no tiene que identificar, no tiene que localizar al agente público, al funcionario que con su conducta personal ha causado el daño, y solo una vez identificado éste y probada su culpabilidad, su responsabilidad se transfiere, se imputa a la administración. En efecto, el funcionario es un órgano de la administración, y cuando la actividad administrativa desempeñada a través de agentes públicos causa un daño, la responsabilidad o los efectos indemnizatorios de esa acción dañosa se imputa directamente al ente”.³⁶

Así pues, la responsabilidad directa es aquella que sin necesidad de demostrar la culpa directamente o iniciar un procedimiento disciplinario previo contra el servidor público, se puede solicitar al Estado la

³⁵ CASTRO, ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* p. 46.

³⁶ LEGUINA, VILLA, Jesús La responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000, p.10.

indemnización correspondiente, siempre y cuando se compruebe el daño causado y el nexo causal con la actividad del Estado, debido a que la responsabilidad directa es la que se impone a la persona causante del daño, y es siempre una responsabilidad por los hechos propios, que en este caso el Estado responde por todos y cada una de las funciones que realicen los servidores públicos.

2.2.6 Responsabilidad Indirecta

“[...] 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”:³⁷

En este sentido “[...] 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 ésta tesis la encontramos en el cuasidelito, en la falta que cometan determinadas personas en la vigilancia o en la elección de otras que están bajo su potestad o su responsabilidad”.³⁸

En nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad indirecta se encuentra regulada en el Código Civil en su artículo 1927 el cual expresa lo siguiente:

Artículo 1927.- El Estado tiene la 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

³⁷ CASTRO, ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* p. 46.

³⁸ SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación, y Jurisprudencia, segunda ed. Porrúa, México, 1961, p.1190.

responsable no tenga bienes o los que tenga no sea suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De lo anterior se entiende que el Estado sólo intervendría en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en la posibilidad económica de resarcir los daños y perjuicios ocasionados con su actuación ilícita, pero sólo de manera solidaria, por lo tanto, los servidores públicos son los que se encuentran directamente obligados a reparar los daños producidos a los particulares por motivo de sus funciones, o bien, en el ejercicios de éstas.

2.3 Clasificación de Responsabilidad de los Servidores Públicos

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los poderes judicial federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la administración pública.

El funcionamiento de los servidores públicos dentro de la Administración Pública, necesita estar sujeta a una “[...] regulación especial en razón de su actuación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento”.³⁹

En este sentido y como consecuencia para evitar que las personas físicas que laboran para el Estado cometan hechos ilícitos, o cualquier tipo

³⁹ DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Prologo del Lic. Ismael Gómez Gordillo y R, Quinta ed. Porrúa, México, 2005, p. 27.

de arbitrariedad que causen detrimentos a los gobernados, se crean figuras y procedimientos que deslinden responsabilidades por la falta del cumplimiento de los deberes de los servidores públicos que incurren en diferentes responsabilidades tales y como a continuación se mencionan.

2.3.1 Responsabilidad Política

“Se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñan cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales”.⁴⁰

En este sentido, no todos los servidores públicos pueden incurrir en tal responsabilidad, debido a que sólo es atribuible a los funcionarios de alta jerarquía, que tienen facultades de gobierno y de administración, o bien que el cargo fue de elección popular o de superior designación.

Por tanto, los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política se encuentran enunciados en el artículo 110 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reza lo siguiente:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos del juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la

⁴⁰ SÁNCHEZ, BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Cuarta ed. Porrúa, México, 1999, p.703.

Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Asimismo, es preciso señalar que las causas de la procedencia de dicho juicio político son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, definido tal perjuicio, por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como:

Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito

Federal.

Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos, o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio gubernamental, cuya sanción se encuentra en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Federal.

El procedimiento a seguir es fundamentado en el capítulo II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases reglamentadas por el artículo 110 de nuestra Carta Magna y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito dando audiencia al inculpado.

La Cámara de Diputados erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

“La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual

deberá emitirse dentro del año siguiente en que se inició la instrucción”.⁴¹

En este tipo de responsabilidad es evidente que el bien protegido directo es el régimen constitucional y la función pública a cargo de los servidores públicos que incurren en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, sin embargo tal responsabilidad está sometida a matices de tintes políticos para poder llevar acabo su efectividad.

2.3.2 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal “[...] se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme al artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo a la legislación penal”.⁴²

En este sentido, la legislación penal prevé, califica y castiga los hechos delictuosos imputables a los funcionarios públicos, sea por su participación activa en los mismos o por la mera pasividad ante el deber de intervenir, trayendo como consecuencia la imposición de penas de privación de libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia se logre acreditar, es decir existe responsabilidad penal cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

El Título Décimo del Código Penal Federal comprende en los artículos 212 al 224, once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público para la tipificación de los delitos cometidos por Servidores Públicos como son:

⁴¹ DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, *op. cit.* pp.43-44.

⁴² SÁNCHEZ, BRINGAS, Enrique, *op. cit.* p.703.

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

De lo anterior se desprende, que el funcionario público que cometa un acto u omisión en el ejercicio de sus funciones será responsable penalmente, iniciándose una Declaración de Procedencia con la autorización previa de la Cámara de Diputados, cuando el Servidor Público goce de fuero, es decir, funcionario público de alta jerarquía (enumerados por el artículo 111 de nuestra Carta Magna), por lo que “[...] El procedimiento para la Declaración de Procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político”:⁴³

Por tanto, la responsabilidad penal de los servidores públicos se ejercita siempre y cuando exista una trasgresión al bien jurídico tutelado por la Ley, sin embargo existen algunos servidores públicos que gozan de fuero, privilegio procesal en materia penal que se otorga con el fin de proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que para proceder penalmente contra ellos se necesita la autorización de la Cámara de Diputados la cual resolverá si es procedente; el funcionario quedará inmediatamente

⁴³ DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, *op. cit.* p.32.

separado de su cargo, empleo o comisión y será sujeto a la jurisdicción de las tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional, es decir para que se lleve a cabo el procedimiento de la Declaración de Procedencia es necesario la subsistencia del fuero constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculcado.

2.3.3 Responsabilidad Administrativa

“Los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando su conducta incida en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones”.⁴⁴

Por lo cual la responsabilidad administrativa surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, cuando violan, o quebrantan las normas que regulan su desempeño, o bien que vaya en demérito de la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus cargos, empleo o comisiones.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, enuncia las obligaciones a que está sujeto el servidor público, mismas que al ser controvertidas, son suficientes para determinar dicha responsabilidad, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

Las consecuencias de tal responsabilidad, son producto del quebrantamiento de los principios condensados de legalidad y eficacia que rigen la función pública, las cuales consisten en sanciones correspondientes como son: la suspensión, destitución e inhabilitación del

⁴⁴ SÁNCHEZ, BRINGAS, Enrique, *op. cit.* p.704.

cargo, así como la multa, misma que habrá de ser en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta u omisión. En todo caso, no podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados. Asimismo es importante señalar que tales sanciones se graduarán atendiendo a la gravedad de la falta llevada a cabo por el servidor público.

En este sentido tal responsabilidad va dirigida a los servidores públicos, cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con los principios de legalidad, honradez, lealtad, y eficiencia, en consecuencia de tales acciones u omisiones serán sancionados administrativamente.

2.3.4 Responsabilidad Civil

“La responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra, por los daños y perjuicios que se han causado a esta última por la primera. Y tiene lugar cuando los daños han sido causados por una conducta típica, antijurídica dolosa o culposa, se parte de un elemento estrictamente personal, o sea, la negligencia, el descuido, la irresponsabilidad, la culpa o el dolo”.⁴⁵

El catedrático Gutiérrez y González define la responsabilidad civil como “[...] la conducta que debe asumir una persona, que consiste en: restituir el estado que guardaba un derecho ajeno antes de un hecho que ella generó, culpable o no, y que le es imputable, con la cual produjo un detrimento patrimonial y de no ser posible esta restitución, realizar una prestación equivalente al detrimento por el daño, y si la hubo, detrimento por perjuicio”.⁴⁶

⁴⁵ HARO VELCHES Guillermo, La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Vinculación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000, p.50.

⁴⁶ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y al estilo Mexicano, Porrúa, México, 1995, pp. 988-989.

De esta manera, de la responsabilidad civil nace la obligatoriedad de responder pecuniariamente a las víctimas de las acciones u omisiones con resultado dañoso, entendiendo la responsabilidad como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie, debido a que ninguna persona está obligada a soportar un daño en detrimento hacia su persona o patrimonio, sin justa causa.

Aunado a lo anterior, la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- 1.- Un hecho ilícito. La acción u omisión del agente que produjo el daño

- 2.- La existencia de un daño. Definido por el Código Civil del Distrito Federal en su artículo 2108 como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y daño moral, definido en el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, y cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

- 3.- Nexo de causalidad del hecho y daño. Implica que el daño se produce como consecuencia directa e inmediata de la acción del sujeto, ya que si se genera por causa diferente o si intervienen excluyente de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, como el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Ahora bien la responsabilidad civil en relación con el servidor público no es definida en nuestra Carta Magna, ya que encontramos de manera general en el Artículo 111 Constitucional octavo párrafo lo siguiente:

Artículo 111.- [...]

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

De lo anterior se desprende, que no se necesita para demandar civilmente al servidor público una declaración de procedencia, por tanto, la responsabilidad civil se genera a cargo de cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones cuando cause daño en detrimento del gobernado en su persona o en su patrimonio, y deberá exigirse mediante demanda.

Por otra parte en el Código Civil para el Distrito Federal encontramos la regulación de la responsabilidad civil en sus artículos 1910 y 1927 que a la letra dice:

Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa y regular conforme a la ley de la materia y en los demás casos en términos del presente código.

De los preceptos anteriores se puede determinar que el Estado es imputable directamente de tal responsabilidad, debido a que responde por el actuar de sus servidores públicos, pues en sentido estricto los funcionarios públicos actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado y no la propia como individuos, por tanto el Estado es responsable de los daños que ocasionen sus empleados, sin embargo esta figura jurídica se da en la reforma del veintiuno de octubre del dos mil ocho, tema que abordare más adelante en el presente trabajo. Anteriormente a la reforma, el Estado

solo era responsable indirectamente por las acciones u omisiones de sus funcionarios públicos, por consiguiente solo respondía solidariamente y subsidiariamente del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos en ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituían ilícitos dolosos.

Por otra parte, no se puede dejar de lado que el Estado puede también exigirles a sus agentes dicha reparación de lo que él hubiere pagado, debido a que los servidores públicos causan daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se produce una responsabilidad resarcitoria, tal y como lo establece el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal que manifiesta lo siguiente:

Artículo 1298.- El que paga los daños causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

En este sentido, el Estado exigirá a sus servidores los actos u omisiones que le sean imputables por la vía administrativa tal y como lo establece el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual reza:

Artículo 77-BIS.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

2.3.5 Responsabilidad Patrimonial

La responsabilidad patrimonial, es definida como la obligación que el Estado tiene de restituir a los gobernados por los daños que les cause, en virtud de que los particulares no deben estar obligados a soportar, es decir, toda lesión que se cause al interés patrimonial privado debe ser reparada, ya que dicha afectación no tiene que ser soportada por el titular del bien jurídico dañado.

En nuestro ordenamiento jurídico, tal responsabilidad se encuentra regulada en el artículo 113 Constitucional segundo párrafo que a la letra dice:

Artículo 113.- [...]

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

la Federación el 14 de junio del 2002).

Asimismo la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado -ley reglamentaria del artículo que antecede-, define en el artículo primero el reconocimiento del derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

En este sentido no abordaré mucho en el concepto, debido a que posteriormente lo retomaré con mayor especificación, en la presente investigación. Sin embargo he de puntualizar que tal responsabilidad es referida a toda persona (gobernado) que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, teniendo derecho a una indemnización por tal detrimento, por lo cual se puede entender como una garantía individual del particular en razón a su “integridad patrimonial”, cuya finalidad consiste no tanto en sancionar una conducta reprochable de los servidores públicos, sino en reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportar.

2.4 Patrimonio del Estado

El Estado como persona moral y en relación con sus fines cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde; por lo cual se compone de los bienes materiales de diversas clases y derechos pertenecientes al Estado y que le sirven para llevar a cabo sus atribuciones.

El patrimonio puede tener diferentes connotaciones, sin embargo solo aludiré al punto de vista jurídico, así como los elementos que lo integran y su fundamento constitucional.

2.4.1 Definición

Para el jurista Fernando Garrido Falla, el patrimonio estatal es “el conjunto de derechos de contenido económico que pertenece al Estado”. De igual

manera el catedrático Jorge Olivera Toro conceptúa el patrimonio del estado como “el conjunto de bienes, recursos, e inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica”.

Por lo tanto se puede entender como patrimonio el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos.

2.4.2 Elementos

Los elementos que integran el patrimonio consisten en:

a) El titular del patrimonio. El estado, como persona jurídica colectiva que es;

b) Qué integran dicho patrimonio. Cosas, derechos y recursos financieros, como son:

I. El territorio y todas las partes integrantes del mismo:

- La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales,
- El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos.
- La plataforma continental que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas,
- Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;
- El mar territorial;
- El mar patrimonial, y zonas económica exclusiva. En estos dos elementos se encuentran también la flora y la fauna marítima;
- El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial;

- El espacio aéreo;

II. Todos los bienes cuya titularidad directa del Estado.- bienes considerados como patrimonio estatal, los cuales el Estado posee directamente o los cede en casos aislados y temporalmente a los particulares por medio de concesión o contrato, cuando la ley así lo permite.

III. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y Privado.- son los recursos financieros que el poder público en sus tres niveles (federal, local y municipal) captan, como es el impuesto sobre la renta entre otros, es decir la obtención, el manejo o gestión y la aplicación de recursos económicos

IV. El conjunto de Derechos de los que el Estado es titular.- entendido los derechos con un contenido económico, como son las servidumbres, patentes de invención, derechos de autor, participación en sociedades y asociaciones, derechos sucesorios.

V. Los bienes del dominio privado están sujetos, en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil Federal y en las materias que dicho código no regule; los inmuebles de dominio no privado pueden ser enajenados a título gratuito cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de La Federación y Municipios o Asociaciones Privadas, cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro; así como también pueden ser enajenados a título oneroso cuya venta será en subasta a los precios que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fuera de subasta precio que fijará dicha comisión.

c) Finalidad. Sus fines [...] “pueden ser de muy diversa naturaleza y están determinados por la posición iusfilosófica de quien defina: el bien común, el interés general, la justicia social, la hegemonía de la clase dominante, el beneficio social, garantizar la libertad individual, cumplir los cometidos o las

atribuciones estatales, etc.”⁴⁷

Por lo tanto el patrimonio del Estado es el conjunto de bienes que utiliza el Estado para la realización de sus fines de los cuales debe de vigilar el bien común y el interés general en virtud de que el patrimonio del Estado se integra por territorio, bienes ya sea de dominio publico y privado.

2.4.3 Base Constitucional

El patrimonio del Estado, está sujeto fundamentalmente a un régimen de Derecho Público, basado en el artículo 27 constitucional y en el Título Segundo, del Capítulo II denominado DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL en los Artículos 42 al 48, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Éste régimen no está sistematizado y unificado, sino que está integrado por muchísimas leyes derivadas de párrafos o fracciones del mismo artículo 27 constitucional, como son la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; Ley de Nacionalización de Bienes reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley General de Bienes Nacionales; Ley General de Caza, Ley de Terrenos Baldíos y Generales, entre otras. Por lo tanto la base constitucional se encuentra fundamentalmente en el artículo 27 constitucional.

2.5 Estado y su Personalidad Jurídica.

El Estado es un ente jurídico, debido a que no ocupa un lugar en el espacio como las personas físicas, con la cual se comprueba su no existencia física, sino que es solamente jurídico, sin embargo es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un

⁴⁷ MARTÍNEZ, MORALES, Rafael I. *op.cit.* p. 22.

determinado territorio y población.

2.5.1 Definición de Estado

El vocablo de Estado es sin duda difícil conceptuarlo, o al menos describirlo debido a la complejidad de sus componentes y a la gran diversidad de funciones que realiza este ente; sin embargo siempre que se habla de Estado se hace referencia, a la idea de autoridad, de poder, de fuerza, personalidad, organización entre otras.

Asimismo han existido diferentes teorías que se han emitido para determinar los datos o caracteres esenciales que integran el concepto de Estado como son:

- 1) Las teorías sociológicas del Estado. Como el conjunto de todos aquellos fenómenos sociales, identificándolo con el de sociedad en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales.
- 2) Teorías Jurídicas del Estado. Tienen al jurista Kelsen como su más notable exponente, partiendo de la idea de que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia del derecho, tiene que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial.
- 3) Teorías modernas que superan las consideraciones estrictamente jurídicas del Estado. “El Estado es una parte de la sociedad humana, jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno independiente, que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas”⁴⁸

Por lo tanto el Estado “es la organización jurídica de una sociedad bajo

⁴⁸ SERRA, ROJAS, Andrés, *op. cit.* p. 49.

un poder de dominación que ejerce en determinado territorio”.⁴⁹

En este sentido debemos de entender por Estado como sinónimo de organización, de estructura jurídica y política, dotada de poder y de fuerza para hacer cumplir sus propias determinaciones.

2.5.2 Elementos

El concepto de Estado descrito con anterioridad, pone de manifiesto los siguientes factores o elementos, subordinados al derecho como son:

1. TERRITORIO: es la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, siendo de naturaleza jurídica donde solo puede ejercitarse de acuerdo con normas creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

Por lo tanto es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o 'imperium'. La esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones.

2. POBLACIÓN: Son los hombres que pertenecen a un Estado. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble siendo como objeto -es el conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado- o como sujeto de la actividad estatal -los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación, mismos que poseen a su favor derechos subjetivos públicos que pueden hacer valer frente al Estado, como son derechos de libertad, derecho a pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales y derechos políticos.

⁴⁹ GARCÍA, MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima segunda ed. Porrúa, México, 2001, p.98.

3. PODER: Es la voluntad que dirige a toda sociedad organizada, por consiguiente, el poder o autoridad del Estado se integra con órganos del poder público o esfera de competencia derivadas de la ley, que fracciona la competencia total del estado; y por los titulares de esos órganos, personas físicas a quienes se encomiende el ejercicio del poder.

Por lo tanto para la concepción de los elementos del Estado es necesario los siguientes supuestos:

- a. Elementos físicos: Su territorio es un elemento imprescindible.
- b. Elementos étnicos: La población es una agregado numérico de individuos. El pueblo es una unidad coherente.
- c. Elementos psíquicos: La idea de Estado como suprema forma de organización a través de los fines que realiza.
- d. Elementos culturales: El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y cultura.
- e. Elementos políticos: El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política.

2.5.3 Personalidad Jurídica

El Estado es una estructura política-jurídica que concurren una serie de elementos -descritos con anterioridad-, y características propias, una de ellas es la personalidad jurídica que tiene el Estado como ente de derecho público y privado.

Para poder comprender el concepto de personalidad jurídica es preciso hacer referencia el concepto de persona, el cual es todo ser capaz de ser titular y ejercitar derechos o facultades y contraer obligaciones o deberes. La persona como titular de la situación jurídica se distingue por su capacidad jurídica para ejercer y defender sus derechos y en su caso, ocurrir ante los Tribunales competentes para hacerlos valer.

Asimismo las personas se clasifican en físicas y morales. Las primeras es el ente biológico humano, cuyas características se dan por

diversos atributos como son: status, domicilio, patrimonio, nombre, y nacionalidad; mientras que las segundas son personas jurídicas que son creadas o reconocidas por el derecho y forman unidades distintas de sus componentes, es decir están constituidas por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes. Una sociedad anónima y el Estado son personas jurídicas.

“La personalidad jurídica es una noción valiosa del derecho, por medio del cual se da una unidad jurídica y posibilidad de acción limitada a un grupo de personas que unen, en formas diversas, sus intereses para realizar determinadas finalidades.”⁵⁰

El Estado tiene personalidad jurídica debido a que se le encomienda la realización del bien común, además de que al constituirse como independiente, soberano, y auto determinarse adquiere derechos y obligaciones.

Por otra parte el sometimiento en un Estado de Derecho es consecuencia del reconocimiento del Estado como persona jurídica el cual se encuentra sujeto a lo dispuesto por los ordenamientos del sistema legal, es decir, al Derecho y su reconocimiento se encuentra sustentando en la realidad que representa: el conjunto de seres humanos que se unen y se asientan de manera permanente en un territorio para alcanzar fines.

Los órganos del Estado no pueden ser la excepción en el cumplimiento a la ley, por la importancia de las actividades que tienen a su cargo; el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva permite que al contenido de las normas se vinculen facultades y deberes en las relaciones que surgen entre estos y los particulares, de ahí el valor del principio que dice: “nadie está por encima de la ley”.

Existen dos grupos de teorías que se esfuerzan por definir la naturaleza de la personalidad jurídica del Estado.

⁵⁰ SERRA, ROJAS, Andrés, *op cit.* p.123.

Las que afirman la personalidad del estado. Estas se pueden subdividir en:

1. *La Teoría de la doble personalidad del Estado.* La separa en derecho público como titular del derecho de soberanía, y derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

2. *La Teoría de la personalidad única, exteriorizada por dos voluntades.* El Estado tiene una sola personalidad, con sus propios y únicos caracteres, es similar a la descrita con anterioridad, explicando que una voluntad es de derecho público y otra de derecho privado.

3. *Teorías de la personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio.* El Estado no tiene necesidad de una personalidad para el ejercicio de sus funciones, la realidad es la existencia de un patrimonio, el cual sí debe ser regulado por el derecho, creando la personalidad jurídica del Estado para amparar este patrimonio y regularlo en todas sus formas, por lo que en ningún caso es titular de derechos, sino un mero ejecutor.

4. *La Teoría Normativa del jurista Hans Kelsen.* La personalidad jurídica es la personificación de un orden jurídico parcial, su objeto es la regulación de la constitución de la pluralidad de hombres, por lo cual la idea de personalidad no debe explicarse en el campo de las ficciones. Ficción es equiparar persona en sentido jurídico y hombre. Asimismo al ser reconocido el Estado y al individuo como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad postulada en el concepto de persona.

De manera contraria:

Teoría que niega la personalidad del Estado: La noción de personalidad es inútil y peligrosa dice el catedrático León Duguit. El Estado es pura abstracción, la realidad son los individuos que ejercen el poder estatal; están sometidos al imperio del derecho como los otros individuos. En este sentido, el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, permite

las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él y su consecuente deber reparatorio respecto de los actos emitidos por sus funcionarios públicos que haya transgredido la esfera jurídica de un tercero, asimismo en el artículo 25 fracción primera del código Civil para el Distrito Federal se determina que la Nación, el Distrito Federal los Estados y los Municipios son personas morales y por ende pueden actuar como sujeto de derecho privado o como sujeto de derecho publico.

CAPÍTULO 3

3 RELACIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad patrimonial del Estado, es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del propio Estado, en éste sentido abordaré su fundamentación con las diversas teorías que fundan el deber del Estado de resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares, con motivo de las actividades de la Administración Pública, y por otra parte analizaré los elementos de su relación jurídica.

3.1 Fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado es una institución cuya finalidad es el deber del Estado de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares a su patrimonio, por lo cual el fundamento de ésta institución se refiere a identificar un criterio que justifique el deber de reparación o resarcimiento atribuible a un sujeto, autor o no del daño antijurídico, por lo que existen diversas teorías que han formulado el fundamento de la responsabilidad del Estado, como son las que a continuación se comentan.

3.1.1 Teoría de la Representación

La Teoría de la Representación es sostenida por los civilistas principalmente Meucci y Chironi, en ella se justifica la responsabilidad extracontractual, basándose en las relaciones del Estado con los funcionarios, donde el representante -funcionario- realiza actos de los cuales responde el representado- administración-.

Es entonces, que dicha teoría reconoce el deber del Estado de resarcir los daños causados por los funcionarios, como consecuencia de su actuación, al señalar que en todo caso el Estado es responsable, con fundamento en el principio de “la culpa *in eligiendo o in invigilando*, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios; sin embargo tal principio es complejo de determinar y además existen cargos que son obtenidos por elección popular; por lo tanto, la responsabilidad del Estado no puede depender de esa determinación, en virtud que la administración no elige a sus funcionarios, sino que son elegidos por otros funcionarios y éstos a su vez por otros, por lo cual unos y otros serían responsables. Asimismo esta tesis someten al Derecho Civil las relaciones del Estado con los funcionarios.

3.1.2 Teoría Organicista

La Teoría Organicista su creador es el jurista Gierke, considera que “[...] las personas jurídicas son un conjunto de órganos, hasta el punto que si desaparecen los órganos, desaparecerían también las personas jurídicas”⁵¹.

Por lo tanto, esta teoría considera al agente público como un órgano del gran organismo de la Administración Pública, en virtud que todo lo que hace el funcionario se supone que es realizado por la Administración Pública y ésta es responsable del actuar del funcionario público, debido a que el Estado actúa a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y otro subjetivo (titular), de modo tal que sus actos y hechos, corresponden de maneras directa al Estado.

De acuerdo a lo anterior, lo que hace un órgano lo hace en nombre de toda persona jurídica debido a que los órganos son personas jurídicas, y sin éstos desaparecerían las personas jurídicas.

⁵¹ ALTAMIRA, GIGENA, Julio y Responsabilidad del Estado, prologo Manuel María Diez, Astrea de Rodolfo Delpama y Hermanos, Buenos Aires, 1973, p.76.

Es así que si el agente público es dinámico y activo por consiguiente la administración será eficaz diligente y rápida, pero si el funcionario es torpe e incapaz entonces la administración será inútil y deficiente.

3.1.3 Principio de la Igualdad o Proporcionalidad de Cargas

El Principio de la Igualdad o Proporcionalidad de Cargas fue formulada por Jorge Teisser jurista francés, basándose en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, específicamente en su artículo 13 que reza lo siguiente: “[...] unos ciudadanos no deben de sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos.”⁵²

Por consiguiente afirma que:

“Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que esta formado por las contribuciones de toda la colectividad. Además, las necesidades de la vida común exigen que cada uno soporte sin indemnizaciones los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario. Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes[...]”⁵³

Por tanto, tal teoría estriba en los principios de equidad e igualdad de los individuos ante las cargas públicas, en cuanto que unos ciudadanos no deben sufrir más que otros, aun cuando las cargas impuestas beneficien el

⁵² CASTRO, ESTRADA, Álvaro *op. cit.* p.288.

⁵³ ALTAMIRA, GIGENA, Julio I, *op. cit.* p. 77.

interés de todos, transfiriendo la reparación del daño que el Estado debe hacer a quienes sufren alguna afectación en su patrimonio frente al interés general; es decir se justifica que el Estado indemnice a los particulares afectados cuando la actuación de éste cause algún daño en beneficio del interés común.

Sin embargo el principio de la igualdad o proporcionalidad de cargas, limita la indemnización, debido a que considera que todos los daños o accidentes que el Poder Público cause a los ciudadanos como resultado de su ejercicio legal o regular deben ser soportados sin indemnización, es decir solo reconoce como procedente la indemnización en actos ilegales, y no en actos legales, mismos que deben ser tomados en cuenta, ya que muchas veces el servicio público se realiza en forma permanente, regular y continua.

Por otra parte esta teoría ha sido acogida por el Consejo de Estado francés nombrada como *principio de igualdad o equivalencia de las cargas*, por Alemania bajo la denominada expresión *criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio*, donde se postula que si un ciudadano sufrió un sacrificio especial corresponde un enriquecimiento al Estado, sin embargo tal apreciación es incorrecta ya que el Estado no puede negarse a dar la indemnización al particular cuando no se ha reportado ninguna ganancia o utilidad por consiguiente la indemnización debe prosperar para que se compense el sacrificio especial infringido al particular.

3.1.4 Principio de Responsabilidad por Riesgo

El Principio de Responsabilidad por Riesgo se fundamenta en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, versa sobre un riesgo; implicando que con o sin motivo del ejercicio de los servidores públicos se llega a causar algún daño, para el particular y el Estado debe repararlo.

Esta Teoría, fue defendida por el jurista León Duguit, quien consideraba que la Administración puede ser responsable, aun sin culpa alguna en el servicio público y no obstante ello, se reconoce la responsabilidad del Estado, considerando que era como una especie de seguro del particular contra el daño que pueda ocasionarle el funcionamiento normal de los servicios públicos, o lo que se ha llamado el riesgo administrativo, por lo tanto el catedrático Duguit consideraba que existía la posibilidad de que hubiera faltas en el servicio constituyendo un riesgo, y que cuando se verifica, el Estado soportaría las consecuencias por ser su responsabilidad una responsabilidad por riesgo.

El doctrinario Álvaro Castro Estrada considera en su libro Responsabilidad Patrimonial del Estado que tal teoría se ha circunscrito a la materia de riesgos de trabajo y a los daños ocasionados por objetos peligrosos, sin embargo la teoría de responsabilidad por riesgo es excesivo extenderla su aplicación en todos los actos de la Administración, debido que toda la actividad del Estado es socialmente riesgosa.

3.1.5 Principio de la Equidad y Enriquecimiento Ilegítimo

El Principio de la Equidad y enriquecimiento ilegítimo es el impulsor más importante es el jurista alemán Otto Mayer el cual realiza consideraciones sobre el fundamento de la indemnización por los daños causados por la Administración Pública en su obra Derecho Administrativo Alemán.

Dicha teoría trata de indemnizar al individuo por un daño pecuniario que se le ha ocasionado, no basándose en las reglas del Derecho Civil referentes a la responsabilidad por hechos ilícitos; dado que puede haber hechos ilícitos de parte de los agentes y de los representantes del Estado, pero no es esencial para que la indemnización tenga lugar; ésta corresponde sin que haya que tener en cuenta aquello y hasta por actos completamente legítimos; la responsabilidad es siempre la misma.

En esta tesis se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente de que el daño o el perjuicio sea causado de manera ilegítima o legítima, a los individuos, sobre la consideración de que ambos casos la responsabilidad a cargo del Estado es la misma, postura que ha sido de una enorme importancia para el desarrollo de la responsabilidad objetiva y directa del Estado y que, sin embargo, resulta insuficiente en el estudio de los diferentes aspectos que conforman la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que de manera vaga alude a la equidad y a un supuesto enriquecimiento del Estado derivado del daño sufrido por el individuo afectado.

El catedrático Álvaro Castro objeta tal principio en virtud de que no es frecuente encontrar casos que supongan la existencia de un enriquecimiento de la Administración y un detrimento en el patrimonio de los particulares.

3.1.6 Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social, y Estado de Derecho

El principio de la estricta justicia preconiza que es necesario para que surja la responsabilidad, que entre el hecho y el daño medie una razón de causa y efecto; así como también que el daño sea sin culpa del particular y que el daño sea efectivo, material, y apreciable económicamente. El jurista argentino Félix Sarría formuló el siguiente razonamiento en defensa de la teoría de la estricta justicia:

“La responsabilidad del estado surge por el hecho mismo de las personas o de las cosas que tiene a su servicio. No es menester recurrir a la teoría de la falta para encontrar el fundamento jurídico de la responsabilidad directa del Estado, que lleva su aplicación aún a las cosas inanimadas y a los casos en que aquel ejercita un derecho, v. gr. La ejecución de una obra pública que daña a terceros. Varios elementos surgen en apoyo del sistema. La equidad juega entre ellos, rol primordial; también la justicia se hace presente, como es lógico, en toda

índole de relaciones generadoras de derecho. Si según hemos dicho, el Estado es o debe ser justicia, si ésta, en su esencia, no puede quedar excluida cuando se trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública del daño, previsible o no, causado por los individuos físicos o por las cosas del servicio público”⁵⁴.

De lo anterior se desprende que el principio de la estricta justicia se encuentra ligado con la teoría del bien común; por ese motivo, la carga pública del daño sufrido por ciertos individuos que son afectados por las actividades del Estado, que benefician al conjunto de quienes conforman a la sociedad, deben ser reparados de modo tal que el Estado asuma esa carga por ser el resultado de su actuación, independientemente de si es consecuencia del funcionamiento regular o irregular de sus órganos.

En este sentido, el Estado tiene una doble obligación, atender las necesidades de los particulares y propender el bien común, sin dejar a un lado ninguno de estos aspectos, debido a que si el Estado mantiene prioridad por el hombre y olvida a la sociedad, correría el grave riesgo de caer en el individualismo, y si por el contrario mantiene preeminencia por la sociedad se abatiría en un colectivismo, es por ello que el fundamento de la Responsabilidad del Estado es el bien común de la sociedad, y sí un miembro o un grupo de sus miembros sufren los daños producidos por la actividad de la Administración; ésta le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione.

Lo anterior permite apreciar que el Estado se encuentra llamado a promover el bien común; para cumplir con esto, la justicia distributiva, la cual juega un papel fundamental al favorecer a quienes como consecuencia de un acontecimiento se les deja en una situación de desigualdad frente a los demás miembros.

⁵⁴ CASTRO, ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* pp. 295-296.

Es así que bajo esta idea, al indemnizar al particular que fue afectado por la actividad de los órganos públicos, el Estado promueve la solidaridad social, que es precisamente la que impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad, por tanto la responsabilidad del Estado surge ya sea cuando el Estado actué como persona de derecho privado o público causando un daño a la persona o bienes de los gobernados, siempre que los agentes de la Administración obre dentro de sus funciones, en actos de servicio o usando de los medios que el Estado les proporciona para realizarlos.

La Teoría del Estado de Derecho que propone el argentino catedrático Miguel S. Marienhoff es afirmar que la finalidad de esta teoría es proteger el Derecho para lograr la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de los administrados, criterio donde surge el fundamento de la responsabilidad Estatal en el campo del Derecho Público, por consiguiente no es factible que el sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los poderes públicos.

3.1.7 Principio de la Garantía Legal

El autor del principio de la Garantía Legal es el jurista argentino Rafael Bielsa quien refiere que no existe Responsabilidad del Estado, por ser exclusiva de Derecho privado, sino una garantía legal, en virtud de que cuando el Estado indemniza el daño causado por sus agentes contrae una obligación con sus administrados y para que se lleve acabo es necesario que concurra la culpa de sus agentes y un daño jurídico, por consiguiente el Estado contrae una obligación de garantía, es decir un deber frente a los administrados, debido a que la responsabilidad de la Administración no existe por no haber una culpa como tal hacia la Administración, sino que es atribuida hacia sus agentes.

Por lo tanto solo el Estado puede obligarse a indemnizar el daño que sus funcionarios causen injustamente o ilegalmente a los particulares ya que tal obligación es una garantía. Asimismo el jurista Rafael Bielsa niega

la teoría del riesgo pues refiere que no es otra cosa que una imputación que la ley hace a alguien para que repare los daños causados en razón de un riesgo que la administración crea o genera, por consiguiente la responsabilidad que tiene el estado para indemnizar es una obligación de garantía legal en virtud que la obligación de indemnizar corresponde solamente al Estado por ley.

3.2. Naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Naturaleza de la Responsabilidad del Estado, es referida a los criterios normativos de la responsabilización de un sujeto, autor material o no de un daño injusto, es decir principios que se atribuye al hecho dañoso a uno o varios sujetos, que pretendieron atribuir responsabilidad al Estado por el funcionamiento normal o anormal de la función administrativa.

3.2.1 El Criterio de la Culpa

El Criterio de la Culpa es limitativo, en virtud a que se refiere a daños causados por acciones individuales aisladas que se caracterizan por su ocasionalidad, eventualidad y evitabilidad por los servidores públicos que actúan conforme a sus atribuciones y en cumplimiento de sus funciones legales, por lo que si el autor hubiera obrado con la normal diligencia el daño no se hubiera realizado, por consiguiente el criterio de la culpa no es aplicable estrictamente a las personas morales, por razones, lógico-formales pues la culpa implica un estado psicofísico exclusivo de las personas, es entonces que tal criterio es una imputación de responsabilidad de los funcionarios públicos, dado que tal criterio se ciñe a los daños causados por las acciones individuales que se caracterizan por su ocasionalidad, eventualidad y evitabilidad que no son propias del Estado.

Asimismo la teoría de la culpa se encuentra relacionada con el acto ilícito definido por el artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice:

Artículo 1830. Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres

De lo anterior, se desprende que el acto jurídico tiene los siguientes aspectos:

1). Hecho Material. Es la noción del acto que comprenden comportamientos de la persona, de hacer o no hacer -comportamientos comisivos u omisivos- y el evento dañoso del cual debe de existir entre el acto y el evento un nexo de causalidad jurídicamente.

2). Antijuricidad. El acto debe ser contrario a derecho, sin embargo se debe distinguir el ilícito extracontractual y el ilícito contractual, donde el primero es la violación a la norma que impone respetar los derechos protegidos *erga omnes* y del segundo presume la violación de la norma que impone el deudor ejecutar la prestación a favor del acreedor.

3). La Culpabilidad. Se refiere al proceso volitivo reprobado por el orden jurídico, es decir el obligado ejecuta actos contrarios a la ley.

En este orden de ideas, en el Criterio de la Culpa existe una excepción consistente en la Teoría del Riesgo Creado o Responsabilidad Objetiva, teoría que fue tratada en el capítulo segundo del presente trabajo, la cual basa esencialmente en aprovechar un objeto peligroso para crear riesgo de daños, es decir en el hecho material, que es el causar del daño provocado, independientemente de todo elemento subjetivo como es la culpa. El jurista León Duguit consideraba la posibilidad de que hubieran faltas en el servicio del cual constituía un riesgo, por lo que si se produce el riesgo, el Estado soportará definitivamente las consecuencias, siendo en realidad su responsabilidad una responsabilidad por riesgo cual si el riesgo se produce el Estado soportaría las consecuencias, sin embargo el criterio de culpa es de aplicación a los daños causados por acciones individuales aisladas y no a las personas morales, por lo que constituye uno de los supuestos de imputación de responsabilidad de los funcionarios públicos.

3.2.2 El Criterio de la Falta de Servicio

El Criterio de la Falta de Servicio surge por la falta de funcionamiento de los servicios públicos para poder atribuir responsabilidad al Estado por el funcionamiento normal y anormal Administrativo para que se genere la obligación de reparación por parte del Estado.

Esta teoría, se independiza de la noción de culpa del sujeto físico, debido a que se asocia solamente a la mala o deficiente organización o funcionamiento defectuoso del servicio que la Administración tiene la obligación de atender, cuya responsabilidad es directa hacia el Estado pues el agente es solo una pieza mas de la Administración, sin embargo la falta de servicio no significa en forma alguna que no exista responsabilidad personal, dado que la falta personal se presenta cuando el agente publico actúa al margen del servicio publico y por lo tanto debe de responder de sus actos ante los tribunales judiciales, en virtud que la característica principal de una actuación dañosa es concebida como falta del servicio donde surge la vinculación a la prestación de un servicio publico como función de la Administración.

Ahora bien, la Administración Publica puede repetir contra sus agentes acción legal cuando se haya resarcido los daños infringidos a los gobernados mediante la falta personal, sin embargo el particular tiene la posibilidad de demandar directamente al funcionario público por vía civil mas no a la Administración, ya que ésta solo puede ser demandada por vía administrativa.

Asimismo existen diferentes modalidades en las faltas del servicio público como son:

- 1). Cuando el servicio funciona mal, es decir existe en el servicio público un funcionamiento erróneo, defectuoso o insuficiente.
- 2). Cuando el servicio no funciona, es decir la prestación del servicio es materialmente inexistente.

3). Cuando el servicio a funcionado pero en forma tardía, inadecuada o insuficiente.

Por lo tanto el criterio de la falta de servicio requiere un hecho antijurídico que cause agravio a los administrados, cuya expresión *faute de service*, se traduce en un significado mas amplio y objetivo que el término de la culpa, cuya función de dicha teoría constituye una herramienta para fincar responsabilidad a los servidores públicos por su actuar.

3.2.3 El Criterio de la Lesión Antijurídica

El Criterio de la Lesión Antijurídica consiste en fundar la responsabilidad sobre el concepto de lesión del patrimonio del dañado –perjuicio antijurídico, referido como aquel que es el titular del patrimonio, que no tiene el deber jurídico de soportar aún cuando el Agente de la Administración Pública lo haya ocasionado con toda licitud-, y la conducta dañosa del agente, ya sea por dolo –es la voluntad del hecho dañoso, previo el conocimiento y la previsión del daño- o culpa –ausencia de previsión y de voluntad del daño causado por negligencia, imprudencia e impericia-.

En este sentido tal teoría tiene su justificación en el principio de seguridad e integridad del patrimonio de los particulares, por lo cual la lesión de antijuricidad se refiere a los daños causados que se producen sin justificación frente a la garantía de seguridad patrimonial del particular, en virtud de que lo primordial para éste es la necesidad de reparar los perjuicios que se produjeron al particular, por otro sujeto que es el Estado sea o no su autor material, pero por ministerio de ley es declarado responsable y en consecuencia obligado a su reparación o resarcimiento.

La consecuencia de esta postura es” [...] el particular que ha resentido un daño o lesión patrimonial, por su consideración de antijuricidad al no tener la obligación expresa de soportarlo, tiene el derecho de reclamar al sujeto a quien se impute por ley tal menoscabo patrimonial, es decir, al

Estado, en forma directa su reparación, y este último tiene el deber de hacerlo, no por haber sido el autor material de la lesión, sino por habersele imputado por disposición de la ley”⁵⁵.

Es entonces, que la importancia del Criterio de la Lesión Antijurídica tiene su fundamento en la reparación del daño como función sancionadora sino como protección al régimen del particular que sufrió perjuicio injusto por los agentes públicos de la Administración, es decir se salvaguarda el derecho a su integridad en su patrimonio, debido a que el concepto de antijuricidad se desplaza de la conducta subjetiva de la gente al dato objetivo del patrimonio dañado, pues la idea consiste en fundar la responsabilidad civil directamente sobre la teoría del patrimonio.

3.3 Sujetos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

La institución de la Responsabilidad del Estado tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica debe soportarlo, sufran daños, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Cabe señalar, que en toda relación jurídica existe la vinculación de dos sujetos de donde surgen derechos y obligaciones ente ambos, es decir, frente al derecho de alguien existe correlativamente la obligación de otro.

En este sentido, y al caso concreto que me ocupa la relación jurídica que existe es entre el gobernado y el Estado quien actúa a través de sus servidores públicos, sin embargo si el particular o administrado sufre un menoscabo o daño en sus bienes o derechos por la actividad administrativa irregular, el Estado es responsable de tales daños, es decir la relación jurídica de la Institución Patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos, uno denominado activo-sujeto que tiene derecho personal de exigir

⁵⁵ CASTRO, ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* p.278.

una prestación- y otro denominado pasivo-sujeto que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva-.

Es entonces, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado existen dos sujetos como son:

- A) Sujeto Activo. Es el particular quien en su carácter de administrado o gobernado tiene el derecho de ser indemnizado cuando sufra un daño en sus bienes por causa de una actividad administrativa irregular por el Estado.

- B) Sujeto Pasivo. Es el Estado cuyo deber jurídico es pagar la indemnización con motivo de los daños que se infirieron a los particulares por su actuar administrativo, por consiguiente al sujeto pasivo de la relación se encuentra la imputabilidad, es decir imputar la acción u omisión determinante de la lesión patrimonial a la Administración Pública, por lo cual la entidad administrativa responsable es de la cual forma parte el servidor publico que causó el daño reclamable.

Es preciso señalar, que los agentes o servidores públicos de la Administración Pública pueden causar daño a los bienes o derechos del sujeto activo-particular-. Como consecuencia de conductas dolosas culposas o negligentes, por lo cual en estos casos la administración Pública puede demandar de sus agentes lo que hubiera pagado a los particulares indemnizados a causa de la lesión a su patrimonio.

3.4 Objeto de la Responsabilidad del Estado

De acuerdo a la teoría de las obligaciones, el objeto del derecho es la prestación de la conducta exigible por el acreedor del deudor, es entonces que el objeto del tema que me ocupa constituye la reparación de los daños producidos hacia el gobernado, es decir la indemnización de patrimonio afectado del particular que no está obligado a soportar dicha carga por el actuar de la Administración.

El jurista Jesús González Pérez dice:” [...] La reparación de los daños producidos constituyen el objeto de las obligaciones”⁵⁶

Asimismo la reparación debe de consistir en que el sujeto pasivo debe compensar económicamente al sujeto activo, para restaurar la integridad del patrimonio afectado por la actuación Administrativa lícita o ilícita, sin embargo la indemnización debe de ser proporcional, es decir equivalente al daño sufrido, para restituir el patrimonio afectado debiendo recuperar su valor anterior al suceso dañoso, mediante la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados.

En la indemnización integral se debe de tomar en cuenta dos elementos básicos como son:

- A). Daño emergente: Es el conjunto de los daños personales y morales.
- B). Lucro Cesante: Consiste en el conjunto de beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso, es decir perjuicio, y de acuerdo con el artículo 2109 del Código Civil para el Distrito Federal, significa la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Por otra parte en la reparación integral se pudiera incluir en la indemnización *in natura*, también conocida como la compensación en especie.

3.5 Requisitos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Como ya ha quedado establecido en líneas anteriores la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica debe soportarlo, sufran daños, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

⁵⁶ CASTRO, ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* p.333.

En este sentido, los requisitos o presupuestos de la Responsabilidad del Estado son:

- a) Un daño.
- b) Que sea imputable a la Administración Pública por su actividad administrativa
- c) Nexo de causalidad, consistente en que el daño causado sea producto de la Administración Pública.

3.5.1 Daño

El concepto del daño deviene del latín *damnum* "es el deterioro o menoscabo, destrucción, defensa o dolor que provoca en las personas, cosas, valores morales o sociales de alguien. El principio general de la responsabilidad civil establece que todo aquel que cause un daño a otro tiene la obligación de repararlo"⁵⁷.

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2108 define el concepto de daño como:

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

De lo anterior, se desprende que la existencia del daño es una condición *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista la obligación de reparar es necesario que se cause un daño, cuya reparación tiende a colocar a la persona lesionada en sus intereses en la situación que disfrutaba antes que se produjera el hecho lesivo, por lo que todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse.

⁵⁷ GARCÍA MENDIETA, Carmen, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III, Quinta ed. Porrúa, México, 1992, pp. 13-14.

Asimismo el daño resarcible debe ser efectivo, -cierto y real no simplemente posible o contingente- actual, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Por otra parte el daño en el tema que me ocupa es el elemento objetivo de la responsabilidad, ya que tiene una naturaleza material que se traduce en la disminución del patrimonio del particular que ha sido afectado, pues sin daño no se podría hablar de la existencia de una responsabilidad cuyo fin es la indemnización.

Ahora bien, el elemento objetivo de la Responsabilidad no solo es el daño sino también el perjuicio que es el lucro que cesa o la ganancia que deja de percibir definido por los romanos como *lucrumcesans*.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González define el perjuicio como “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido. De haber generado otra persona la conducta lícita o ilícita que la ley considera para responsabilizar a ésta”⁵⁸.

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2109 lo define como:

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de las obligaciones.

En este tenor, en nuestra legislación el daño y el perjuicio son connotaciones diferentes debido a que el daño es el detrimento o menoscabo que se percibe por culpa de otro en la persona, que se causa por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito, y el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita.

⁵⁸ GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, *op. cit.* p.564.

El daño y perjuicio que se causen, debe ser consecuencia directa o inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión y no presentarse como una consecuencia indirecta o inmediata, tal como lo alude el artículo 2110 del Código Civil para el Distrito Federal.

Ahora bien, el Estado como se ha señalado es una persona jurídica, como persona moral, donde deriva su capacidad de ser sujeto de derechos y por ende de obligaciones, en la Institución de la Responsabilidad Patrimonial, es el sujeto pasivo quien tiene la obligación de responder de los daños y perjuicios que causen sus servidores públicos a los particulares en su patrimonio, quienes éstos últimos les corresponde el derecho de ejercitar la acción de indemnización correspondiente, demostrando desde luego los daños y perjuicios ocasionados por los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones.

El daño debe ser susceptible de ser reparado ya sea por daño material que se refiere a la valuación de los bienes afectados, el cual deberá ceñirse al criterio comercial del mercado; daño personal que es derivado de la muerte de la persona, o bien, de las lesiones corporales que deben ser susceptibles de evaluarse económicamente para fines indemnizatorios.

El daño moral consistente en la vulneración o menoscabo a la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, la cual queda arbitrio del juez la cuantificación del monto indemnizatorio, cuya procedencia se da en los casos de responsabilidad contractual como extracontractual, cuyos elementos para que se produzca el daño moral es necesario que se demuestre el daño que se ocasionó y que dicho daño sea consecuencia de un hecho ilícito, por consiguiente su reparación se realiza por vía de equivalencia mediante una indemnización.

El efecto de la responsabilidad, como se desprende en líneas anteriores el Estado debe de indemnizar al particular, ya sea devolviendo las cosas al estado jurídico que tenía, o bien, pagando los daños y perjuicios.

La indemnización definida por el catedrático Ernesto Gutiérrez y González como “la necesidad jurídica que tiene una persona de observar una conducta que restituya al estado que guardaba, un derecho ajeno, antes de la realización de un hecho dañoso, culpable o no, que le es imputable a éste y de no ser posible ello, debe realizar una prestación equivalente al monto del daño y el perjuicio sí lo hubo”⁵⁹.

En este sentido la indemnización consiste en restituir las cosas al estado que guardaban, antes de la conducta dañosa y solo cuando ello resulte imposible se traduciría en una indemnización de daños y perjuicios.

3.5.2 Nexo de Causalidad

El nexo causal es la columna vertebral de la institución jurídica que me ocupa, pues descansa su eficacia, se colige del enunciado teórico de que la lesión antijurídica y resarcible deba ser consecuencia del denominado funcionamiento normal o anormal de los servidores públicos, y que nosotros hemos preferido llamar consecuencia de toda actividad administrativa.

En este sentido, en el concepto de causalidad debe existir un hecho o causa que dé como resultado un fin, que si nos referimos en particular a la responsabilidad patrimonial del Estado debe existir un hecho o causa atribuido a la administración que tenga como resultado el menoscabo en los derechos o el patrimonio de quien no esté obligado jurídicamente a soportar dicha carga.

La relación de causalidad entre el acto administrativo emanado de la administración pública y el daño resarcible, en un régimen de responsabilidad objetiva prescinde del dato de licitud o ilicitud de la actividad administrativa que ocasionó el daño cuya reclamación se invoca. Sin duda por eso es importante la adición en el artículo 113 de la constitución mexicana la cual señala una responsabilidad directa y objetiva.

⁵⁹ Ibidem. p.574.

La conexión directa entre la actividad del Estado por cualquiera de sus órganos y el daño producido es una manera sencilla de definir el nexo causal, Rojina Villegas menciona que: para que pueda determinarse la responsabilidad civil a cargo de un cierto sujeto es necesario que no sólo sea culpable del daño, si no además causante del mismo. Propiamente para reputar culpable a alguien, es necesario que sea causante del daño. Es decir, en rigor la noción de culpabilidad entraña necesariamente la de causalidad entre el hecho y el daño. En consecuencia, la relación de causalidad origina el problema relativo a determinar si todo daño originado por un cierto hecho, debe ser reparado.

Finalmente esta relación deberá de ser probada por el actor al momento de reclamar la reparación del daño, en cuanto a las excluyentes de la responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos en el desempeño de su encargo; los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

CAPÍTULO 4

4 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, es la Institución que pretende proteger a los particulares por el actuar de los Servidores Públicos, que les provoque un daño en sus bienes o derechos por el cual no tengan la obligación jurídica de soportar, por consiguiente garantiza así, el pago de los daños causados mediante indemnización a los gobernados, es entonces que al incorporar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico es un avance importante para nuestra legislación ya que con esta adopción se cumplimentaría el imperativo de justicia y fortalecimiento del Estado ya que habría mas calidad de los servicios públicos, así como también una eficacia en la Administración Publica pues la característica de generalidad de la responsabilidad explica la pretensión de comprender toda la actividad o funcionamiento del Estado.

4.1. 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 el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado, quedando el rubro del Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”.

En este sentido, la adición del segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna reza lo siguiente:

[...]

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

Del precepto anteriormente referido se desprende que el Estado, queda obligado a responder de manera objetiva y directa de todos los actos emanados de sus agentes públicos que representan la Administración Pública, por consiguiente el particular ya no demostrará la responsabilidad del servidor público, pues no hay necesidad de demostrar la culpa -teoría subjetiva de la responsabilidad la cual se basaba en la culpa o hecho ilícito- del funcionario, ya que el Estado es el que responde por los daños y perjuicios ocasionados al particular que no tiene la obligación jurídica de soportar el daño.

Asimismo el artículo referido con antelación hace referencia que los daños producidos al particular son por motivo de una actividad administrativa irregular, por lo cual se debe de entender por actividad administrativa como: “la que esta encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello”⁶⁰.

Por otra parte el catedrático Gabino Fraga define a la actividad administrativa como:

⁶⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2do Curso, Harla, México, 1998, p.184.

“[...] la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad pública; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares por medio de los servicios públicos que otorguen las prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial”⁶¹.

En este tenor la actividad administrativa es la función encaminada a alcanzar los fines que persigue el Estado, las cuales comprenden operaciones materiales, es decir, medidas de precaución y actos administrativos los cuales van encaminados para satisfacer el interés general o colectivo. Ahora bien el término irregular significa “el que va o sucede fuera de la regla contrario a ella [...]”⁶².

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado en su último párrafo, define la actividad administrativa irregular como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Es entonces, que la actividad administrativa irregular es la función que realiza el Estado a través de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones los cuales no cumplen con los fines estatales para los que fueron creados, provocando así un daño al particular que no tiene obligación jurídica de soportar, es decir los servidores públicos llevaron acabo en su actuar funciones que no les competían para el fin establecido.

⁶¹ GABINO FRAGA, Manuel, *op.cit.* p.229.

⁶² Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo VII p. 223.

Sin embargo la actividad regular del Estado que produzca daños a los particulares, es un aspecto que no se encuentra cubierto por el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, ni tampoco existe la obligación del legislador ordinario de emitir leyes que regulen las bases, límites y procedimiento de la indemnización respectiva, ya que solo se hace alusión que la indemnización solo será con motivo de la actividad administrativa irregular, abandonando así toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado.

Asimismo es indispensable precisar que todos los organismos públicos federales, se les puede atribuir la actividad administrativa irregular, que ocasione daños al particular que no tenga la obligación jurídica de soportar, quedando exceptuados los daños producidos por causa de fuerza mayor o que no sea consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado; que se trate de daños inevitables o imprevisibles y que el particular o lesionado sea el único causante del daño.

En otro orden de ideas, la adición del párrafo segundo del artículo 113 Constitucional nos hace referencia a una garantía Constitucional, ya que implica un derecho subjetivo público a favor de los particulares para hacerla valer frente a las autoridades públicas es decir, se le da derecho al particular de defender su patrimonio frente a la Administración Pública, con el objetivo de restaurar la integridad de su patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido.

Es así, y siguiendo los lineamientos del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, en el concepto de garantía individual, afirma que en este concepto concurren los siguientes elementos:

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

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad pública del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental.

Es entonces, que al darse los elementos señalados con antelación, podemos referir que se crea una nueva garantía constitucional, consistente en la garantía patrimonial que vela el derecho de ser indemnizado a todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, referente a todas aquellas lesiones, que sean producidas como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, garantía a favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva que se encuentra invariablemente en consagrar una prerrogativa a favor de los particulares a un derecho de indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos de las leyes, por lo cual al particular se le da el medio procesal correspondiente para obtener la satisfacción del derecho a la indemnización.

En este sentido sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio que al rubro reza:

Registro No. 167384

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009**

Página: 592

Tesis: 1a. LII/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.

El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-.

Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.

Otra connotación que es necesario señalar es la responsabilidad del Estado que sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del derecho público; en ese caso, el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación del derecho privado, por lo cual al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado.

Por otra parte en el multicitado artículo, también refiere que los lineamientos y requisitos que regularán la indemnización serán de acuerdo a las leyes, por lo cual en ese mismo sentido, el legislador crea la Ley Federal de Responsabilidad del Estado la cual reglamentará el marco legal de la responsabilidad atribuida al Estado por los daños ocasionados al particular, regulando las características para el daño resarcible, supuestos de imputabilidad del Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional, por consiguiente la Ley Federal de Responsabilidad del Estado es la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, estrictamente aplicable a la

federación; de modo que el Distrito Federal, como cualquier otro estado de la república, deberá expedir su propia ley en la materia, ajustándose a los lineamientos que fija la ley fundamental.

Asimismo el artículo transitorio de la reforma Constitucional introdujo la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, para los procedimientos a seguir previamente para determinar si al particular le asiste el derecho a la indemnización, el cual prescribe:

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el primero de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

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

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría 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.

Del transitorio anterior, se desprende la obligatoriedad de la Federación, las entidades federativas y los municipios para adecuar sus ordenamientos y proveer todo lo necesario para que los particulares puedan hacer valer su derecho patrimonial, es decir la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán emitir normas que regulen y desarrollen el procedimiento para llevar acabo la reclamación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que con ello el gobernado pueda recibir su indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.

4.2 El Procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para la Reclamación de la Indemnización

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual regula el procedimiento concerniente de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales cuya reclamación se iniciará a petición de parte interesada.

Asimismo la presente ley es supletoria de las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial; y deroga disposiciones existentes en la materia como el referido artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como también el artículo 1927 del Código Civil Federal, donde el procedimiento para la reclamación

era indispensable la sustanciación de un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos, previo al pago de la indemnización del Estado, quien podría demandar lo pagado al funcionario público responsable.

En este sentido, el capítulo III de La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula el procedimiento que el gobernado tiene que seguir para pedir la reclamación y exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación Administrativos y jurisdiccional que tiene el particular para hacer valer su derecho, en caso de inconformidad.

El procedimiento para la reclamación se presentará por el particular directamente al Estado quien deberá indemnizar al gobernado una vez que haya acreditado la responsabilidad, es decir el daño y la relación causa-efecto entre el daño y la actividad irregular del Estado, ello atendiendo que el particular no forma parte de la relación administrativa entre los servidores públicos y el Estado.

Antes de la reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, el órgano jurisdiccional que conocería de las reclamaciones planteadas era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya competencia no se adecuaba a tramitar procedimientos administrativos sino que es un órgano jurisdiccional creado para conocer y resolver controversias entre la Administración Pública y los gobernados.

En este tenor, antes de la reforma mencionada, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado planteaba que la parte interesada debería presentar la reclamación ante el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y el artículo 19 de la mencionada ley, aludía que el trámite de la reclamación se debería ajustar al procedimiento judicial señalado en el Código Fiscal de la Federación, además el artículo 24 de la multicitada ley, disponía que las resoluciones que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa negará la indemnización o bien el monto no satisfacía al reclamante, podría impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, de lo anteriormente referido se desprende una incongruencia en el procedimiento para la reclamación de la indemnización, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo a su Ley Orgánica no podía conocer de reclamaciones, debido a que su competencia es exclusivamente de controversias entre la Administración Pública y los gobernados, situación que al caso concreto carecía de facultades para resolver la reclamación resarcitoria, además de que se rompería el principio procesal en que nadie puede ser juez y parte en un juicio, ya que de la resolución administrativa generada en un procedimiento judicial se podía impugnar ante el mismo órgano que la emitió, tal y como lo instaura el artículo 24 de la citada ley, pues disponía que las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podría ser impugnada ante el mismo tribunal.

El 12 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, donde se plantea que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dejaría de ser la autoridad competente para conocer de las reclamaciones de indemnización que formule el particular, en materia de daños y perjuicios ocasionados por la actividad irregular del Estado.

Por lo tanto, las reclamaciones se deberán promover ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y las resoluciones que nieguen la indemnización o que no satisfagan la pretensión del particular podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo las resoluciones que dicten la dependencia o entidad presuntamente responsable respecto de las reclamaciones del particular deben de contener los siguientes elementos:

- a) La existencia del nexo causal entre la actividad administrativa irregular y la lesión producida;
- b) La valoración del daño y/o perjuicio producido;
- c) La determinación del monto en dinero o en especie de la indemnización; y
- d) Los criterios utilizados de imputación para su cuantificación, mismos que deberán ser en relación al daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular tomando en cuenta lo siguiente:
 - En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente.
 - Cuando la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes de la generación de la lesión reclamada deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el

resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Por otra parte y siguiendo la premisa de el que afirma esta obligado a probar, en consecuencia el actor debe probar su acción y el reo sus excepciones, el artículo 22 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, manifiesta que el reclamante debe de probar la responsabilidad del Estado, es decir el particular le corresponde acreditar fehacientemente la lesión en su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo, y al Estado le incumbe en su caso probar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo.

Es importante precisar que el derecho a reclamar la indemnización prescribe en un año, el que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuese de carácter continuo, si se tratará de daños de carácter físicos o psíquicos para el particular el plazo de prescripción será de dos años, y comenzarán a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas o efectos.

4.3 El Procedimiento de Resarcimiento de pago en contra de los Servidores Públicos

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Estado puede seguir procedimiento en contra de los servidores públicos por el pago hecho al particular por concepto de indemnización de la responsabilidad patrimonial del Estado, previo procedimiento disciplinario seguido en contra del funcionario público de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos para

determinar la responsabilidad del agente público y su falta administrativa, tal y como lo establece el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que reza lo siguiente:

Artículo 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

De lo anterior se desprende que el Estado seguirá procedimiento de resarcimiento del pago realizado al particular por concepto de los daños y perjuicios ocasionados a su patrimonio, por la actividad administrativa irregular en contra de los servidores públicos del cual será necesario primeramente agotar el procedimiento disciplinario seguido en contra del agente responsable del daño y que la resolución dictada con forme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos quede firme, cuyo procedimiento se deberá desarrollar conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad y publicidad, por consiguiente no solo el Estado soportará las cargas de las indemnizaciones sino que también los servidores públicos que hubieren actuado de mala fe, ilicitud, dolo o negligencia, afrontando así sus actos u omisiones en que incurrieron.

Asimismo la responsabilidad determinada debe derivar de una infracción grave, la cual se calificará de acuerdo a los criterios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tomando en cuenta las pautas promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de la intencionalidad, la responsabilidad profesional, y su relación con el resultado dañoso.

En este sentido, la sanción económica aplicable al servidor público mediante el procedimiento disciplinario, formará parte el monto exigible por concepto del pago de indemnización por responsabilidad patrimonial, ya que el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere que la sanción podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, por consiguiente el monto del daño o perjuicio causado al particular por el servidor público queda incluido en la sanción económica impuesta al agente de la Administración Pública.

Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se adicionarán al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial.

Por otra parte, los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas que le impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

4.4 Perspectivas de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La creación de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin duda fue un gran avance para el derecho mexicano, para proteger y garantizar el pago de los daños causados a los particulares o gobernados por la acción, omisión o deficiente prestación de servicio de la Administración Pública, consagrando así una nueva garantía constitucional que viene a fortalecer el Estado de Derecho, si bien es cierto para el régimen actual la adopción de esta Institución el monto económico sería muy alto, habida cuenta de que existen muchos servidores públicos que prestan sus servicios de manera deficiente, pero también lo es, que al señalar la Responsabilidad Patrimonial del Estado la calidad de la prestación de servicios de los agentes de la Administración Pública se elevarían radicalmente, debido a que al asumir la responsabilidad de reparación de los daños y perjuicios conducirían a un mayor control de las funciones prestadas de los servidores públicos para así desempeñar su empleo cumpliendo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, y eficiencia.

Sin embargo la aprobación de la reforma constitucional al artículo 113 implica necesariamente que se tendrá derecho de pedir la indemnización correspondiente al pago de los daños y perjuicios ocasionados al particular el cual no tiene la obligación jurídica de soportar, cuando sea por motivo de la actividad administrativa irregular, dejando a un lado todo lo concerniente a las actividades legislativas y jurisdiccionales, mismas que pueden ser sujetas a producir daños y perjuicios a los particulares, por consiguiente el particular solo tendrá derecho a pedir la indemnización cuando sea el resultado de una actividad administrativa limitada, tal resarcimiento a su patrimonio por producto de actuar del Estado en representación de sus funcionarios, es entonces que tal cuestión no puede limitarse solamente a la actividad administrativa del Estado, situación que debería ampliarse a las actividades legislativas y jurisdiccionales.

Por otra parte en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado refiere que el derecho a la indemnización que tiene el particular se encuentra sujeto a la responsabilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate, es decir, las remuneraciones deberán de ser cubiertas sin afectar los objetivos de los programas institucionales que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sin no se pudiese pagar la indemnización en el ejercicio fiscal vigente, el pago se realizaría al año siguiente, constituyendo así un gran obstáculo para la eficacia de la finalidad de la que fue creada la Institución en comento, ya que limita el pago de la indemnización a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, que se le asigna anualmente a cada órgano para cubrir las indemnizaciones a su cargo, es decir el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda Crédito y Público propondrá a la Cámara de Diputados la partida presupuestal que deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial.

Asimismo los pagos de indemnización se realizarán atendiendo a los compromisos de los ejercicios fiscales anteriores y los que se generen en el ejercicio en turno, los cuales si no son cubiertos en su totalidad se efectuarán pagos en parcialidades para cubrir la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa irregular, es decir, se tomarán en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades competentes, situación que al caso concreto se dejaría desprotegido al particular, ya que no puede ser condicionado su derecho a la indemnización por la disponibilidad presupuestal del Estado, debido a que el particular en ningún momento tuvo la obligación jurídica de soportar el daño a sus bienes y derechos, daño que constituyó una lesión de manera directa provocándole un menoscabo a su patrimonio, mismo que fue quebrantado desde el momento de la acción u omisión de la actividad administrativa irregular, por consiguiente si el daño fue producido de manera directa provocando un detrimento a los bienes y derechos de particular, el pago debiera ser realizado al momento de que el particular tenga sentencia firme favorable, ya que el daño producido por la actividad administrativa irregular no fue

realizado en parcialidades, sino que fue por el acto emitido en contra del patrimonio particular, es entonces que el pago del resarcimiento no debería estar sujeto a ninguna modalidad.

Por otra parte el artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado reza lo siguiente:

Artículo 14.-

[...]

II.- En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo de tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y [...].

Del precepto anteriormente referido se desprende las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos indemnizatorios que debe pagar el Estado por la generación de daños morales tomando en cuenta los criterios del Código Civil Federal, por lo cual tal situación es incongruente ya que en la fracción aludida en el párrafo que antecede se regula un tope máximo para las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado para evitar que se afecten los programas de las dependencias de gobierno refiriendo que el pago no excederá de 20 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado y por otra parte se infiere que los criterios se tomarán en base al Código Civil Federal, produciendo así una violación a la garantía consagrada en el artículo 113 párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

En este tenor, sirve de apoyo a lo anterior los siguientes criterios:

Registro No. 166300

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, Septiembre de 2009**

Página: 456

Tesis: 1a. CLVI/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los

gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.

Registro No. 166301

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, Septiembre de 2009**

Página: 454

Tesis: 1a. CLIV/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado (A.R. 903/2008). Las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genera daños a los particulares, y en su fracción II señala dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe calcular la indemnización conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. De acuerdo con los criterios con que esta Corte evalúa si existe

una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 113 constitucional, que precisa que los particulares tienen derecho a las mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. Las previsiones legales generales -en particular las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. El tope máximo previsto por el precepto legal examinado es una medida no suficientemente ajustada a los fines que pretende conseguir que en algunos casos pueda ocasionar limitaciones irrazonables al derecho a ser indemnizado. Además, el mismo contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el

cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14.

En este mismo orden de ideas el Código Civil Federal en su artículo 1916 dispone que las indemnizaciones a los particulares por el daño moral deberán determinarse con base a la valoración de los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la víctima, así como las demás circunstancias del caso, por consiguiente al existir limitación a la indemnización a los perjudicados por daño moral causado por el Estado se restringiría la valoración de los criterios inferidos en el Código Civil Federal, además de que se violentaría el artículo 113 segundo párrafo de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el tope máximo previsto por el precepto legal en comento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es una medida que no se encuentra ajustada a los fines del cual fue creada la Institución en comento, pues se impediría una reparación integral de la violación sufrida en sus derechos de los particulares.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a elevarse a nivel constitucional, crea una nueva garantía al gobernado consistente en la integridad patrimonial del individuo para salvaguardar los derechos y bienes del particular que se pueden ver afectados por la actividad administrativa irregular del Estado.

SEGUNDA.- La Responsabilidad Patrimonial del Estado establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes y derechos, así como también se tiene una responsabilidad objetiva por parte del Estado.

TERCERA.- Con la Responsabilidad Patrimonial del Estado se determina que ya no es esencial identificar al funcionario causante del daño, ya que solo es necesario acreditar que el daño fue producido por una actividad administrativa irregular.

CUARTA.- Para poder demandar directamente al Estado y hacer efectiva la reparación del daño, no es necesario agotar juicio al funcionario causante del daño ni mucho menos que este sea insolvente o que su bienes no fueran suficientes para resarcir el daño causado, pues basta que se haya producido afectación a sus bienes y derechos del particular producto por una actividad administrativa irregular.

QUINTA.- La actividad administrativa irregular generadora del daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, no contempla los daños causados por la actividad regular del Estado.

SEXTA.- El daño al patrimonio de los particulares solo contempla por lo actos administrativos dejando a un lado toda actividad realizada a los órganos legislativos y judiciales, mismo que pueden producir en su actuar

detrimento a los bienes y derechos del gobernado.

SÉPTIMA.- El Régimen Patrimonial del Estado limita el pago de la indemnización que tiene derecho el particular a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de la dependencia que provocó el daño además de que dicho pago se realizará de acuerdo al ejercicio fiscal, sin afectar los objetivos de los programas institucionales.

OCTAVA.- Para hacer efectivo el pago de la indemnización se debe de llevar acabo procedimiento ante la dependencia o entidad presuntamente responsable respecto de las reclamaciones del particular.

NOVENA.- El artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola el artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fijar un tope máximo para cubrir los montos de la indemnización del daño moral.

DÉCIMA.- El artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al fijar un tope del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, infiere los criterios del Código Civil Federal, ya que limita de manera arbitraria el pago de la indemnización por concepto del daño moral.

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRA GIGENA, Julio y Responsabilidad del Estado, prologo Manuel María Díez, Astrea de Rodolfo Delpama y Hermanos, Buenos Aires, 1973.

ALTERINI ANÍBAL. Atilio, Roberto M. López Cabana, La responsabilidad. Homenaje al Profesor Doctor Isidoro H. Goldemberg, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, Quinta ed. Oxford, México, 1999.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, tercera ed. Porrúa, México, 2006.

COLAUTTI Carlos E, Responsabilidad del Estado. Problemas Constitucionales, Rubinzal-Culzoni ed. Buenos Aires.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, novena ed. Limusa, México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Prologo del Lic. Ismael Gómez Gordillo y R, Quinta ed. Porrúa, México, 2005.

FABREGAS DEL PILAR, José María, La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios, tercera ed. Reus, Madrid, 1957.

FLORIS MARGADANT, S. Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Décima Séptima ed. Esfinge, México, 2000.

FRAGA GABINO, Manuel, Derecho Administrativo, cuadragésima quinta ed. Porrúa, México, 2006.

GARCÍA, MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima segunda ed. Porrúa, México, 2001.

GARCÍA, MENDIETA, Carmen, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III, Quinta ed. Porrúa, México, 1992.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Novena ed. Porrúa, México, 1993.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y al estilo Mexicano, Porrúa, México, 1995.

HAMDAM AMAD, Fauzi, La responsabilidad Patrimonial del Estado “Antecedentes y Régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México”, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000.

HARO VELCHES Guillermo, La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Vinculación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000.

LEGUINA, VILLA, Jesús La responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2000.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2do Curso, Harla, México, 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 3er. Y 4 cursos, tercera ed. Oxford, México, 2002.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil III. Teoría General de las Obligaciones, Porrúa, México, 1976.

SÁNCHEZ, BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Cuarta ed. Porrúa, México, 1999.

SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación, y Jurisprudencia, segunda ed. Porrúa, México, 1961.

TAWIL GUIDO, Santiago, La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia, segunda ed. Depalma, Buenos Aires, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2005, Vigésima Cuarta ed. Porrúa, México, 2005.