

374



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

NECESIDAD DE INCLUIR EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.



# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A ;  
**RENE VILLARREAL LAVIADA**

ASESOR: MANUEL FAGOAGA RAMIREZ



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO.

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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 mi madre, quien con su paciencia me ayudó a crecer y a ver al mundo con esperanza, gracias por convertir mis pasos frágiles en la fuerza para construir un camino; a mi tía Cristina, que me ha cobijado en las buenas y en las malas con sus palabras de aliento, por tantas risas y sobre todo por dejarme ser un hijo más; a mi abuela, por estar siempre cerca, por ser una mujer vigorosa, por dejarme muchos de los mejores recuerdos; a mi abuelo, gracias por dejar entre nosotros lo mejor de ti: una vida de trabajo, honradez, cariño y sabiduría. A mis primos: Eduardo, Fernando y Alex por su apoyo. A la tía Elvita, por ser una soñadora incansable, generosa y libre.

A mis amigos: Abraham, Martita, Rafael, Memo, Edgardo, Cesar, Roberto Anabel, y especialmente a MaryCarmen, por la generosidad con que se desprendió de su tiempo y por hacer posible este trabajo.

A los maestros que con sus conocimientos me guiaron para convertir las primeras letras en palabras, a quienes escogieron enseñar con todas sus fuerzas el valor de entender, a los que me llevaron por los libros a ser mejor, a ustedes: Raquel, Sara, Juanita, Ma. Antonieta, Abraham, Cudberto, Ernesto, Norma, Juan Manuel, Blanca, Isaura, Armando, Carlos, Ángeles, Jorge, Guillermo, Javier, Adriana y a todos los que en las aulas de las instituciones de enseñanza pública, cultivan con amor la razón.

A mi asesor de tesis, Lic. Manuel Fagoaga Ramírez; por su paciencia y generosidad, por mantener firme su compromiso de enseñar y aprender, por su gran calidad humana y por buscar la excelencia en la Universidad.

A la Lic. Nora Yolanda Molina Raygosa, por hacer del estudio la mejor herramienta para el progreso, por compartir sus experiencias y por enseñarme las virtudes que deben prevalecer en el ejercicio de la profesión, sobre todo por su amistad.

A los maestros: Fernando L. Paniagua, María de la Paz, Esperanza V., Juan José Melendrez, Rafael Bustillos Carrillo, José Núñez Castañeda y a quienes con generosidad compartieron en las aulas de la Universidad su amor por el Derecho.

A los sinodales integrantes del Jurado: Lic. Héctor Flores Vilchis, Lic. Juan Antonio Diez Quintana, Lic. Ramón Pérez García y Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez, por sus valiosas observaciones y comentarios.

**A la Universidad, gracias por el privilegio inmenso de ser parte de su comunidad y a Fundación UNAM, que con su apoyo me permitió culminar con éxito esta primera etapa de estudio.**

## ÍNDICE

### Introducción

#### I. El Estado como base de la organización social

1.1. El surgimiento del Estado.....	2
1.2. Composición y concepto del Estado.....	6
1.2.1. Elemento humano.....	6
1.2.2. El territorio como condición del Estado.....	8
1.2.3. El Gobierno y el Poder Público.....	10
1.2.4. Los fines y el bien común en la organización estatal.....	13
1.2.5. Concepto de Estado.....	15
1.3. Estado, Gobierno y Administración Pública.....	19
1.3.1. Las actividades del Estado.....	19
1.3.2. Funciones de Gobierno.....	21
1.3.3. Los cometidos del Poder Público y la Función Administrativa.....	24
1.4. Estado y Derecho.....	29
1.4.1. Los elementos del Estado de Derecho y su definición.....	30
1.4.2. La responsabilidad patrimonial del Estado como elemento del Estado de Derecho.....	33
1.4.3. El Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos.....	35

#### II. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en otros sistemas legales y en los Estados Unidos Mexicanos

II.1. Francia.....	43
II.1.1. Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia.....	44
II.1.2. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en en el sistema jurídico francés.....	47
II.2. España.....	55
II.2.1. Antecedentes de la responsabilidad del Estado en España.....	55
II.2.2. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado y la legislación vigente en España.....	59
II.3. Estados Unidos de América.....	69

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

II.3.1.	Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del Estado en los Estados Unidos de América.....	69
II.3.2.	La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado y la legislación vigente en los Estados Unidos de América.....	72
II.4.	Estados Unidos Mexicanos.....	78
II.4.1.	Antecedentes y proyección de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano.....	78
II.5.	Las experiencias de Francia, España y Estados Unidos de América en comparación con los Estados Unidos Mexicanos.....	86
<b>III.</b>	<b>La responsabilidad patrimonial del Estado</b>	
III.1.	La persona jurídica Estado y la actuación de sus órganos frente a los particulares.....	95
III.2.	El Estado y los órganos que lo integran.....	103
III.3.	Naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado.....	106
III.4.	La responsabilidad y el Estado.....	117
III.5.	Teorías que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado.....	129
III.6.	Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	135
III.6.1.	Sujetos.....	135
III.6.2.	Acción u omisión.....	137
III.6.3.	Los diferentes criterios de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	138
III.6.4.	El daño y las formas para resarcir a los gobernados lesionados por el Estado.....	141
III.6.5.	Nexo causal.....	143
III.6.6.	Excluyentes de la responsabilidad económica del Estado.....	144
<b>IV.</b>	<b>La Administración Pública Federal en los Estados Unidos Mexicanos y la responsabilidad patrimonial del Estado</b>	
IV.1.	La Administración Pública, aspectos teórico-jurídicos de su definición...	157
IV.2.	La Administración Pública Federal.....	159
IV.2.1.	La Administración Pública Federal Centralizada.....	160
IV.2.2.	La Administración Pública Federal Paraestatal.....	166

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

IV.3. La estructura de la Administración Pública Federal y la responsabilidad patrimonial del Estado.....	175
IV.4. Los servidores públicos y la responsabilidad del Estado.....	178
IV.5. La legislación en materia de responsabilidad pública en el sistema legal federal.....	182
IV.5.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	183
IV.5.2. La responsabilidad pública en la legislación federal secundaria en materia administrativa, civil y penal.....	194
IV.5.2.1. La legislación federal secundaria en materia Administrativa.....	194
IV.5.2.2. La legislación federal secundaria en materia civil.....	205
IV.5.2.3. La legislación federal secundaria en materia penal....	212
IV.5.2.4. La legislación federal secundaria en otras materias...	215
IV.6. la falta de una legislación federal adecuada en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado.....	221
IV.7. La inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado y la transformación del sistema legal vigente.....	224
Conclusiones.....	230
Apéndice.....	239
Bibliografía.....	265

Anexos

## INTRODUCCIÓN

El tema de análisis del presente trabajo es la "Necesidad de incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad patrimonial del Estado", debido a que el sistema legal prevaleciente en los Estados Unidos Mexicanos no se establecen medios de defensa adecuados para resarcir a los particulares cuando sufren daños en su patrimonio a consecuencia de las actividades emprendidas por los órganos encargados del ejercicio del Poder Público.

Por ello, es necesario introducir en el sistema legal vigente la responsabilidad económica o patrimonial del Estado, con el fin de que el Estado responda por los daños causados; ya que de no ser así, se estarían trasgrediendo los principios del Estado de Derecho.

El objetivo de esta tesis es analizar la necesidad de incluir la responsabilidad estatal directa y objetiva en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la demostración de que el Estado es una creación humana; en él, el Poder Público existe como el instrumento por medio del cual se asegura la convivencia humana y el mejoramiento social.

Al ser, el Estado quien tiene a su disposición los recursos para cumplir con los fines que le son propios; debe utilizar también dichos recursos para resarcir a los particulares por los daños causados a consecuencia de las actividades desarrolladas por la Administración Pública, ya que al lesionarse sus bienes y derechos se generan situaciones de desigualdad e injusticia en relación a los demás miembros de la sociedad.

Asimismo, al Estado se le reconoce como persona jurídica colectiva con el propósito de someterlo al Derecho; por lo tanto, no se justifica que en nuestro sistema legal no existan medios de defensa eficaces para que los particulares lesionados en su patrimonio por las actividades del Estado sean resarcidos, toda vez que en otros sistemas legales la responsabilidad patrimonial del Estado es una institución fundamental, vinculada al Estado de Derecho.

Este trabajo surgió por la inquietud de entender los motivos por los cuales en nuestro régimen legal no se concede la relevancia que merecen los daños causados por el Poder Público, aun cuando constantemente se generan situaciones de desigualdad e injusticia que vulneran la consecución de los fines superiores de la organización estatal y los principios fundamentales del Derecho, sobre todo en el ámbito de la Administración Pública, que por la gran diversidad de actividades que tiene a su cargo, se

encuentra en constante interacción con los particulares; a consecuencia de ello se producen lesiones a los particulares respecto de las cuales no existen medios adecuados de defensa.

En otro orden de ideas, siendo la Universidad Nacional Autónoma de México una institución fundamental en la realización de los fines más elevados, tanto para nuestra sociedad como para el género humano, su creación responde al propósito de conocer las realidades del pasado, el presente y el futuro, para asegurar que los avances de la ciencia y el humanismo sean los medios para superar carencias y rezagos. Las solución a los problemas sociales sólo puede darse a partir de una adecuada comprensión de la realidad humana; de ahí la importancia del Derecho como instrumento para lograr la convivencia y el continuo avance social.

Por tal motivo es indispensable analizar la importancia de la responsabilidad patrimonial del Estado como parte de las tareas que tiene encomendadas la Universidad, ante la necesidad de establecer medios para superar la realidad imperante en los Estados Unidos Mexicanos respecto a la irresponsabilidad prevaleciente en relación a los daños causados a los particulares por la Administración Pública como consecuencia de las actividades que tiene a su cargo. Por ello, es importante analizar las características de esta institución y la viabilidad de incluirla en el sistema legal prevaleciente, para con ello cumplir con el papel de la Universidad de incidir en la convivencia y en la continua transformación para el mejoramiento social.

La Universidad Nacional Autónoma de México da a sus estudiantes la oportunidad de enseñar en su seno, como parte del Programa Institucional de Ayudantías el cual está compuesto por distintas etapas, en las cuales destaca la posibilidad de participar de manera directa en el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de la impartición de clases. El dar clases implica no sólo la enseñanza, sino la retroalimentación en el aprendizaje de lo que se imparte. Y precisamente al impartir una clase con el tema "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", el autor de esta tesis descubrió los alcances del tema al abrir una discusión sobre la conveniencia de incluir o no esta figura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal discusión nació la idea de trabajar el tema, en amplio, a través de la tesis de licenciatura.

Por otra parte, la sociedad es un fenómeno complejo que continuamente cambia, por lo que es indispensable que las instituciones que conforman al Estado y al Derecho, respondan a las necesidades sociales; por ello, urge la existencia de medios de defensa que permitan a los particulares afectados por las actividades administrativas del Estado ser resarcidos por los daños causados en sus bienes y

derechos, ya que es insostenible que la ley, contrario a su propósitos, sea fuente de desigualdad e injusticia.

En ese contexto es pertinente precisar los criterios utilizados para seleccionar a los autores en los que se apoya el presente trabajo: en principio, se ha buscado conocer la postura de los distintos autores nacionales que se han interesado sobre el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado. Claros ejemplos son: Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, Antonio Castro Estrada y Miguel Acosta Romero entre otros. A fin de contar con una perspectiva más amplia, se ha recurrido a autores extranjeros, como: Jesús Leguina Villa, Allan Brewer-Carias, José Canasi, Juan Carlos Casagne, José Roberto Dromí, entre otros reconocidos autores en el campo del Derecho Administrativo y sobre todo, por ser estos últimos una fuente esencial de lo que acontece respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel internacional.

Es así que en el capítulo I se analizan los fundamentos que hacen al Estado ser base de la organización social, mediante el estudio de los factores que le dieron origen, su composición y por ende el elemento humano, el territorio como condición de existencia de la organización estatal, el Gobierno y el Poder Público, los fines del Estado y el bien común, el concepto de Estado, las actividades del Estado, las funciones del Gobierno y los cometidos de la Administración Pública, así como la vinculación que hay entre el Estado y el Derecho, los elementos del Estado de Derecho y su definición, la responsabilidad patrimonial del Estado como elemento del Estado de Derecho y el Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos.

El capítulo II tiene como propósito fundamental estudiar la experiencia que tienen Francia, España y Estados Unidos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en comparación con la de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la exposición de los antecedentes que dieron lugar a la conformación y a la consolidación de su organización estatal y la evolución que ha tenido esta institución y cómo se regula en su sistema legal vigente.

En el capítulo III se estudia la vinculación que existe entre el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, la unidad de acción de los órganos que integran al Estado frente a los particulares, la naturaleza de los hechos y los actos jurídicos que le permiten cumplir con los fines que tiene a su cargo, así como la evolución de la responsabilidad en general como forma para alcanzar la convivencia social; los distintos criterios adoptados por nuestra legislación civil en materia de

responsabilidad del Estado, las teorías que fundamentan la responsabilidad del Estado y concluye con el establecimiento de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En el capítulo IV, se analiza la estructura de la Administración Pública Federal en los Estados Unidos Mexicanos y la responsabilidad patrimonial del Estado, la importancia de los servidores públicos en relación a la Administración Pública Federal, la legislación existente en materia de responsabilidad en el sistema legal vigente a partir de lo establecido en la Constitución General de la República y en las normas jurídicas secundarias, la falta de una adecuada regulación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y la urgente necesidad de incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la institución de la responsabilidad estatal.

Finalmente, se incluye un apéndice en razón de que, durante la elaboración de esta tesis, las fracciones del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentaron dos iniciativas de ley para incluir la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional. Una vez que las comisiones encargadas de su estudio, emitieron su dictamen este fue aprobado por la Cámara de Diputados el 29 de abril del 2000 y por el Senado de la República el 8 de noviembre del 2001 y actualmente el proyecto de decreto para incluir la responsabilidad estatal en el texto constitucional, se encuentra en estudio en las Legislaturas de los Estados.

**CAPÍTULO I**

## **I. El Estado como base de la organización social**

El Estado es un fenómeno social que ha evolucionado y se ha transformado en diversas etapas y lugares, a tal grado que su existencia está ligada al desenvolvimiento de las sociedades actuales, ya que permite la convivencia entre grupos humanos cada más amplios y complejos, aunado a que es un instrumento para alcanzar el mejoramiento social; de ahí la importancia de entender los factores que influyeron en su nacimiento y evolución, así como sus características fundamentales y su concepto.

### **I.1. El surgimiento del Estado**

La organización estatal es una creación humana en la cual intervienen: la naturaleza social de los seres humanos y la satisfacción de sus necesidades básicas; nace cuando la sociedad alcanza cierto grado de desarrollo. Es un fenómeno de la evolución humana que se caracteriza por ser a la vez natural y voluntario, en el que no pueden establecerse las circunstancias precisas de su formación. Quienes se han aventurado a explicar cómo surgió el Estado, se encuentran con un fenómeno en el que inciden no sólo factores sociales, sino materiales y espirituales; en ese contexto las explicaciones que existen combinan resultados científicos y suposiciones racionales.

Ante la complejidad del tema y las diferentes posturas que existen, únicamente serán expuestas algunas de las ideas primordiales para comprender cómo se dio el surgimiento del Estado; con ello se busca demostrar que la organización estatal es una creación social, que desde su nacimiento ha tenido como fin satisfacer las necesidades inmediatas y hacer posible el bien común y el mejoramiento social.

Al formular la pregunta: ¿Cómo surgió el fenómeno de la organización estatal entre los seres humanos?, resulta muy difícil establecer una explicación científica que de manera general, resuelva todas las interrogantes sobre el proceso de formación del Estado y las circunstancias de su nacimiento.

La organización humana está inmersa en un largo proceso de evolución que se pierde en el tiempo; para Héctor González Uribe,<sup>1</sup> hay que tener en cuenta que el surgimiento del Estado se dio en las siguientes etapas:

a) El paso de la vida nómada a la vida sedentaria y en consecuencia, el asentamiento de la población en un espacio territorial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

b) El tránsito de la indiferenciación primitiva al trato diferenciado debido a la oposición de los sexos, edades y aptitudes que dan lugar a la cooperación doméstica y social.

c) La evolución de la familia hacia grupos sociales más amplios, poderosos y diferenciados, como el clan, la tribu, la patria y la *gens*, al superarse el vínculo familiar con otras relaciones de solidaridad religiosa, económica, militar y cultural, así como la aparición de diversos núcleos que pugnan por imponer su Derecho como superior a los demás.

d) La diferenciación clara entre el grupo que llega a tener el máximo poder y se constituye por ello en el grupo gobernante que detenta el monopolio de la coacción frente a la mayoría de los súbditos o los gobernados.

Es evidente que estas etapas de formación se dieron en diferentes periodos de tiempo y en distintos lugares; se trata de un acontecimiento cultural, en el que los seres humanos alcanzan un grado de desarrollo superior; esto se manifiesta en la forma en que se organizan. Para Lawrence Krader, "el Estado no tiene un origen único, sino muchos. Surgió de forma independiente en diversos lugares y en momentos diferentes. Se formó de diversas maneras: por conquista exterior, por desarrollo interno, o por ambas cosas a la vez. Apareció en determinadas zonas geográficas como consecuencia de la combinación de relaciones territoriales y consanguíneas. El producto final, el Estado, adquirió una forma unitaria con rasgos comunes en todas sus diferentes variantes. Por ello puede contemplarse a la luz de una definición y una teoría unitaria..."<sup>2</sup> todo lo cual nos permite asentar que las etapas señaladas se sucedieron en diferentes espacios geográficos y en distintos periodos, en los que se combinaron múltiples factores que incidieron en la creación de la organización estatal que en la actualidad conocemos, por medio de la cual la sociedad puede alcanzar que la convivencia entre los distintos grupos humanos sea armónica.

Los acontecimientos que dieron lugar al surgimiento del Estado son resultado del desarrollo social de la humanidad; esto nos permite establecer rasgos que de manera constante se presentan en la organización estatal, ya que es fundamental para su aparición el que los seres humanos establezcan vínculos permanentes y se asienten en un territorio, bajo intereses comunes, originando así relaciones de poder cada vez más complejas que inciden en la formación del gobierno.

A este respecto, Héctor González Uribe concluye que: "Cuando se ha llegado a esta última etapa, [existencia de un gobierno] puede decirse que ha aparecido el Estado con todas sus características. ¿En qué momento ha sucedido esto? No podemos determinarlo con precisión. Sería difícil decir con exactitud cuándo se origina el Estado porque como dijimos antes, cuando descubrimos sus huellas históricas es porque ya había habido una evolución previa cuyo origen en el tiempo es imposible de precisar. [ y continua ], ...lo que si sabemos es que el Estado, en cualquier momento en que haya aparecido, es un fenómeno a la vez natural y voluntario. Es fruto de la espontaneidad y al mismo

tiempo de la reflexión. Es material por sus fundamentos -el territorio y la población- y espiritual por su autoridad, sus fines e ideales. Es un orden social permanente: los Estados particulares podrán desaparecer y transformarse, pero los hombres buscarán siempre el Estado -con lo que implica de autoridad y de orden, para la paz y la justicia- a fin de vivir bien y sin zozobras."<sup>3</sup>

Por otro lado, para Alessandro Groppali el Estado se ha venido formando desde los periodos primitivos de la sociedad a través de dos procesos: uno mediante el cual los clanes se dividen por ser muy numerosos y se asientan en un territorio, pero conservan elementos en común -lo que les permite la existencia de tribus compuestas por varios clanes-, y otro mediante el cual la guerra influye en la formación del Estado, primero como forma de defensa y después para satisfacer necesidades frente a los grupos rivales que se ven constreñidos a unir sus esfuerzos, lo cual originó que los grupos primitivos se asociaran y sometieran a una autoridad única para su conservación.<sup>4</sup>

Asimismo, Groppali señala que: "(...) Discutir si en principio esta subordinación [de los grupos e individuos], ha venido por un acto de fuerza o de consentimiento como se ha hecho frecuentemente, es ocioso...";<sup>5</sup> en esta explicación se aprecia que el surgimiento del Estado es resultado de un prolongado proceso social derivado de múltiples factores sociales y naturales.

Ahora bien; es necesario distinguir entre las circunstancias reales del surgimiento del Estado, que son objeto de estudio de la ciencia, y las reflexiones especulativas que entran en el campo de la filosofía; a ésta última le corresponde establecer la causa eficiente o el principio que le dio origen, a través de las siguientes posturas filosóficas: a) la que establece que el Estado es un fenómeno natural; b) aquella que considera que es consecuencia de la voluntad de los seres humanos y, finalmente c) la que señala que es resultado tanto de factores naturales como sociales.

Francisco Porrúa Pérez sostiene de manera ecléctica que la formación del Estado tiene su origen en una realidad natural, aunque no debe desconocerse la intervención de la voluntad humana, guiada por la necesidad de impulsar su existencia: "En efecto, la sociedad política, el Estado no existió siempre, sino que se originó, surgió, nació a la vida en determinado momento histórico, a consecuencia de un proceso sociológico que llevó a la conciencia de los hombres la necesidad de constituirlo. Esta necesidad se hizo patente, porque los hombres vieron que tenían que lograr un bien de categoría superior al bien propio de cada persona, el bien público... Al nacer este elemento, al entrar este ingrediente teleológico en la sociedad ésta se convierte en sociedad política, pues sabemos que precisamente esa teleología, el buscar el bien común, obedeciendo al grupo dirigente que se ha formado en el mismo grupo social, es lo que especifica a la sociedades humanas permitiendo que se les califique de políticas..."<sup>6</sup>

Por ello se reitera lo señalado en este sentido por Héctor González Uribe, en cuanto que el surgimiento del Estado es consecuencia de la evolución social de los seres humanos: "...el Estado, en

cualquier momento en que haya aparecido, es un fenómeno a la vez natural y voluntario. Es fruto de la espontaneidad y al mismo tiempo de la reflexión. Es material por sus fundamentos -el territorio y la población- y espiritual por su autoridad, sus fines e ideales. Es un orden social permanente: los Estados particulares podrán desaparecer y transformarse, pero los hombres buscarán siempre el Estado - con lo que implica de, autoridad y de orden, para la paz y la justicia- a fin de vivir bien y sin zozobras." <sup>7</sup>

Con base en lo anterior, se advierte que el Estado surge como el resultado de un largo proceso de evolución, en el que los seres humanos, al vivir en sociedad, alcanzan cierto grado de desarrollo, lo que origina formas de organización permanentes que les permiten satisfacer sus necesidades inmediatas y mejorar. Es un fenómeno cultural en el inciden diversos factores: sociales, materiales y espirituales; aparece en tiempos y lugares distintos, cuando la sociedad alcanza cierto nivel de desarrollo, y esto sucede cuando las relaciones entre los individuos y los grupos que la forman se vuelven complejas; no podemos negar que se trata de un acontecimiento derivado de la naturaleza social de los seres humanos, que sirve para conducir la relaciones de sus integrantes y realizar fines comunes, a través del el orden, la paz y la justicia.

## **1.2. Composición y concepto de Estado**

Sin duda la composición y el concepto del "Estado" es uno de los temas que ha dado lugar a las más diversas opiniones; tradicionalmente se concibe al Estado como un ente formado por: población, territorio y gobierno, además de los fines; lo cierto es que ninguno de estos elementos puede ser entendido desvinculado de los otros, tal y como acertadamente lo expone Gorge Jellinek: "Los elementos particulares del Estado se condicionan mutuamente, y por esto sólo es posible aislar uno de ellos de un modo hipotético, ya que cada cual tiene como supuesto a los demás..."<sup>8</sup> Es así que la diferenciación entre población, territorio y gobierno responde únicamente al estudio de cualidades y no a una existencia independiente.

En este entendido, la explicación que se hace a continuación busca esclarecer los rasgos esenciales de la organización estatal, aceptados por la mayoría de los tratadistas de la Teoría del Estado.

### **1.2.1. Elemento humano**

El estudio aislado de los componentes de la organización estatal tiene como propósito comprender sus características y la forma en que dichos elementos se condicionan; por tal motivo, cuando nos referimos al grupo de seres humanos que conforman el Estado, hay que señalar que los seres humanos por naturaleza establecen relaciones entre sí, lo cual incide en la creación de estructuras políticas y sociales permanentes.

El problema fundamental en la doctrina al estudiar el elemento humano, es el de la utilización de diferentes términos para conceptuarlo en la organización estatal, motivo por el cual se presenta a continuación, de manera breve, el contenido de los términos de: sociedad, pueblo, nación y población.

El concepto de "sociedad" comprende a cualquier grupo humano, independientemente del grado de desarrollo que tenga. La sociología considera que es cualquier conjunto de seres humanos que coopere en la realización de varios de sus intereses principales entre los que figuran, de modo invariable, su propio mantenimiento y preservación. En ese entendido, el concepto que se comenta

abarca formas de organización y procesos que trascienden a la organización estatal en sí misma, por eso el término sociedad resulta ser un vocablo ambiguo.

Otro término utilizado para referirse al componente humano en la organización estatal es el de "pueblo". Sin embargo, este vocablo tiene como característica específica la vinculación jurídica de los integrantes de un grupo humano con una organización estatal; se trata básicamente de una relación de pertenencia con un Estado determinado y comprende únicamente a aquellos individuos sujetos a la potestad del Estado, ya sea que vivan en su territorio o en el extranjero. Es, pues, un término de naturaleza jurídica. Aurora Arnaiz Amigo lo define como: "la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho público y que se dispone a organizar su vida política con dichos principios."<sup>9</sup> Por ello, aun cuando es el término más adecuado para referirnos a la composición del Estado, también es ambiguo, dado que se le utiliza en nuestra legislación como sinónimo de "nación".

Asimismo, la palabra "nación" tiene un significado de carácter político-social y no jurídico-social, como en el caso que antecede, ya que hace referencia a la unidad establecida entre los seres humanos a consecuencia de aspectos religiosos, culturales, étnicos, lingüísticos y en los que además entran en juego costumbres, raza y tradiciones, originadas por factores naturales, históricos y psicológicos; los cuales inciden en la formación de una conciencia que se manifiesta de manera individual y colectiva, como una idea de pertenencia a un grupo humano determinado. Dentro de un Estado pueden existir varias naciones que tienen un pasado y un porvenir común.

Con frecuencia los tratadistas que abordan el tema de la composición del Estado utilizan la palabra "población" por tener un significado de carácter cuantitativo y referirse al conjunto de los individuos que habitan en un territorio determinado; a diferencia de los vocablos que preceden, no implica una relación política, jurídica o cultural, sino que alude a los datos obtenidos de los censos y los registros humanos obtenidos periódicamente para conocer las condiciones de vida. Es el término más usado en la doctrina para señalar al elemento humano; aun cuando el término no es totalmente adecuado, su utilización responde a la necesidad de encontrar un vocablo menos polémico que, al no aludir en su contenido a los aspectos políticos, jurídicos o culturales, sino al conjunto de los seres humanos que habita en el territorio de la organización estatal, resulta menos ambiguo.

Lo expuesto nos permite afirmar que la sociedad es el núcleo del cual surge el fenómeno estatal; por lo tanto, su concepto no es adecuado para caracterizar al elemento humano como parte del

Estado, debido a que comprende otros aspectos diversos que rebasan a la organización estatal en sí misma, situación que es similar a la de los vocablos “pueblo” y “nación” que aluden a aspectos determinados del fenómeno estatal. Por esta razón, en la doctrina se ha preferido utilizar el término población que, aunque tiene un carácter demográfico-administrativo, no se encuentra sujeto a ambigüedades, más aún cuando tales diferencias son causa de imprecisiones y confusiones innecesarias, ya que lo esencial es entender la importancia del conjunto de los seres humanos como género del que deriva la organización estatal, sujeta a los cambios y necesidades humanas.

### **1.2.2. El territorio como condición del Estado**

El espacio geográfico que ocupa cada Estado es resultado de diversas circunstancias, entre las que sobresalen las naturales y las históricas; a su vez, los límites territoriales también son resultado de la convivencia con otros grupos humanos y con otros Estados; el territorio es un supuesto de la organización estatal, dado que: “Una comunidad es un grupo social coherente unido por fuertes lazos de solidaridad, que exige una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de relación...”,<sup>10</sup> aunado a ello, el territorio, es la fuente de los recursos naturales necesarios para la subsistencia humana y el espacio en el cual tiene vigor el orden jurídico y las acciones del Estado.

Para George Jeilnek es: “La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado...” y sostiene que en el aspecto jurídico se exterioriza de dos maneras: “una negativa en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al Estado ejercer funciones de autoridad y en forma positiva, en cuanto que las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado”.<sup>11</sup> Aunque acertada la observación que hace en ambos aspectos que caracterizan al territorio dentro de la organización estatal, no hace una adecuada distinción entre el poder de dominio que se ejerce en forma directa por el Estado sobre el territorio y el poder de mando que se ejerce sobre las personas.

En este sentido, Héctor González Uribe señala que el territorio se caracteriza por tener una función negativa, por la que se fijan límites y fronteras al ámbito de validez de sus leyes y órdenes, para asegurar la paz entre los diferentes Estados, a partir de las normas internas de cada país, y otra positiva, por la que el Estado cuenta con el instrumento físico para cumplir con el bien público;<sup>12</sup> ambas se ejercen en forma directa sobre una cosa, por ello representan un derecho real del Estado, sin

que pueda intervenir en el territorio de otro Estado, además de que cada Estado ejerce su poder dentro de los límites de su territorio conforme al sistema legal interno y a los principios del derecho internacional.

Por su parte, Aurora Arnaiz Amigo sostiene que el territorio es parte integrante del Estado y puede ser estudiado como hecho, al ser un dominio real en el cual el Estado ejerce un dominio directo, y también como derecho, al ser una potestad que impera legalmente sobre una demarcación reconocida y respetada por el Derecho Público en lo interno y en el ámbito internacional,<sup>13</sup> de lo cual podemos advertir que el territorio del Estado es el medio en cual éste tiene existencia material y podemos definirlo como aquella parte de la superficie terrestre sobre la cual se encuentra establecido permanentemente un grupo humano y en la que el Estado ejercita su potestad de dominio de manera exclusiva y por lo tanto comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo, la plataforma continental y el mar territorial.

En la doctrina, el derecho que el Estado tiene sobre su territorio ha sido causa de variadas posturas, pero para los fines del presente trabajo basta establecer que el objeto de ese derecho se ejerce sobre una cosa, porque se trata de un derecho real, toda vez que es ejercido por el Estado sobre su territorio, de manera directa y por lo tanto no entra en el denominado *imperium*, ya que éste último es un poder de mando que se ejerce sobre las personas que componen la organización estatal y no sobre las cosas, como acontece en un derecho real caracterizado por ser un poder directo sobre algo material.

El derecho que el Estado tiene sobre territorio se distingue por derivar de dos fuentes fundamentales: la externa o internacional y la interna. En el primer caso se trata de un régimen general, que se extiende al territorios de todos los Estados que componen a la comunidad internacional y en lo interno al territorio de cada Estado, en éste último únicamente se encuentra limitado por el derecho de propiedad individual, sólo puede afectado de manera excepcional por razones de utilidad pública, mediante la facultad de expropiación y cumpliendo con los requisitos legales establecidos en las normas aplicables, situación que en nuestro régimen está contemplado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, en la regulación interna que deriva de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales, reglamentaria de ese artículo, señalan que los bienes patrimoniales del Estado se dividen en bienes del

dominio público y bienes del dominio privado de la Federación, bienes de uso común y bienes reservados, bienes estratégicos, monumentos artísticos o arqueológicos, terrenos baldíos, etc.; los bienes patrimoniales del Estado son el conjunto de los bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus actividades, lo cual tiene como propósito que pueda realizar las funciones que tiene a su cargo, a través de los órganos que componen al Gobierno.

### **1.2.3. El Gobierno y el Poder Público**

En el tema donde se trató el surgimiento del Estado se estableció que el Estado es resultado de un proceso de evolución a través del cual la sociedad primitiva transita por diferentes etapas, que la llevan a una diferenciación entre un grupo que concentra el poder y que tienen el monopolio de la coacción; así se constituye como gobernante frente a otro grupo amplio de gobernados; a partir de ese momento la organización estatal cuenta con los elementos fundamentales que la caracterizan, el gobierno se ha transformado para adquirir formas cada vez más complejas, la imposición lisa y llana de la fuerza ha cedido paso al ejercicio legal del Poder Público.

El "Poder", entendido en un sentido amplio, comprende toda fuerza material mediante la cual se ejerce dominio e influencia sobre otros, aun en contra de su voluntad, en este sentido nace cuando se establece una relación en la que una de las partes manda y la otra obedece y está presente en todos los ámbitos de la vida social. Por eso es importante señalar que el aspecto que nos interesa es el relacionado con el "Poder Público" instituido para alcanzar los fines superiores de la organización estatal, a través de la regulación de las normas jurídicas.

El Poder Público trasciende el interés individual; los seres humanos agrupados reconocen que el ejercicio del poder sea utilizado para mantener la cohesión y el mejoramiento social. En la actualidad, la posibilidad de utilizar la fuerza sobre otros se caracteriza por buscar el bien común, además de que debe ser legítima para asegurar el acuerdo social de que exista el derecho de dirigir o mandar. Para que el Poder Público sea considerado legítimo, debe estar vinculado al concepto de autoridad que supera la aplicación lisa y llana de la fuerza, por la aplicación de la ley para alcanzar un fin común; por eso el Gobierno en los Estados contemporáneos busca que su actuación se encuentre apegada a un régimen legal y legítimo, sustentado en lo dispuesto por un sistema jurídico amplio y

por la aceptación periódica mayoritaria del pueblo, con lo cual se otorga aceptación a las acciones de los órganos que integran al Gobierno.

El Poder Público ejercido por el Gobierno existe para salvaguardar el interés común; de ahí que esté acotado al cumplimiento de los fines del Estado y aun cuando pueden existir en los hechos desviaciones, el poder emanado del pueblo es creado para encausar los esfuerzos sociales y tiene como propósito fundamental permitir un adecuado equilibrio en las relaciones colectivas e individuales para con ello asegurar la permanencia y el mejoramiento social, de modo que quienes integran el Gobierno, ejercitan un poder dirigido a la consecución del bien común, núcleo de la regulación jurídica de las relaciones entre los órganos públicos y los gobernados.

Las relaciones de poder encuentran su máxima expresión en la Constitución, ya que como señala Elizur Arteaga Nava: "El poder es el objeto y fin de una constitución, el poder considerado como un todo, como una universalidad que comprende todos los vínculos de dominación. En términos generales, la constitución legaliza, sanciona, regula o prevé toda clase de dominación trascendente o importante...";<sup>14</sup> por tal motivo, la actuación que se da entre los órganos del Gobierno y la de los particulares se encuentra sujeta a las normas legales que integran el régimen legal vigente, con lo se armonizan los esfuerzos del Poder Público y de la sociedad.

En ese sentido, George Jellinek, al tratar el tema del Poder del Estado, establece que el Poder Público debe ser definido en relación a su aspecto teleológico, al señalar que: "Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación...";<sup>15</sup> postura en la que acertadamente se vincula el Poder Público con el cumplimiento de los fines del Estado, tal y como en nuestro régimen legal lo reconoce el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando señala: "todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste", lo que es un reconocimiento expreso de que el Poder Público deriva de la organización política del pueblo y busca su beneficio, pues aunque parece obvio, no lo es si tomamos en cuenta las desviaciones en las que no pocas veces caen los gobernantes; sin embargo no es posible entender el Gobierno y el Poder Público del que está investido desvinculados del beneficio común al que alude la Constitución y que es un componente esencial del Estado.

Si se tiene en cuenta que el Poder por el cual una comunidad se organiza debe estar dirigido a permitir su permanencia y no sólo eso, puesto que el ser humano por naturaleza tiende al mejoramiento. Cuando en la historia se han presentado ejemplos de lo contrario, con la imposición de personas o grupos, esto no deja de ser en realidad una deformación del ejercicio del Poder Público, lo que necesariamente tiende a desaparecer y a transformarse continuamente, lo cual nos permite afirmar que el Poder que ejercen los diversos órganos creados para cumplir los fines de la organización estatal son de naturaleza pública y, como lo dispone la Constitución se instituyen en beneficio del pueblo.

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que la "autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido, y legítimo",<sup>16</sup> y concluye lo siguiente: "El poder es a la vez una fuerza moral, jurídica y material. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes. El poder de dominación esta ligado al de autoridad. Más históricamente no todo poder dimana del pueblo, sino de complejas circunstancias en que la fuerza y la arbitrariedad han jugado un papel importante..."<sup>17</sup> De lo anterior puede apreciarse que el poder puede manifestarse en dos formas como un Poder legítimo ajustado a derecho que sirve al pueblo que lo origina y le da sustento por medio de una voluntad colectiva o como aquella deformación en la que el poder se impone de hecho como una fuerza ciega que proviene de circunstancias irregulares o anormales.

En cualquiera de sus formas, es un componente del Estado; pero no debemos pasar por alto que la tendencia actual en la comunidad internacional reconoce una enorme relevancia al ejercicio del Poder Público, encaminado al mejoramiento social de cada uno de los Estados, que componen la comunidad internacional. En todo caso, el hecho de que existan excepciones o que en el pasado el poder haya servido a intereses que resultan cuestionables, no justifica el predominio de un Poder Público sustentado únicamente en la fuerza.

La sociedad deposita el ejercicio del Poder Político en el Gobierno que se encuentra ligado al desarrollo de las estructuras en que se apoya el grupo humano; en consecuencia, el Estado de Derecho debe prevalecer en el ejercicio del Poder Público. Un régimen dictatorial se caracteriza por la imposición coactiva del gobernante; sin justificación alguna, prevalece la voluntad del gobernante a través del miedo que resulta de sanciones y castigos, a diferencia de lo que sucede en un sistema democrático, en el que quien obedece, en la mayoría de los casos lo hace por convencimiento propio,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

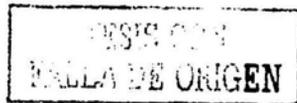
por civildad, corresponsabilidad o solidaridad. Nuestro régimen político se ha caracterizado durante su historia por la imposición, por el abuso del Poder Público y por la falta de conciencia ciudadana, lo cual obstaculiza un ejercicio adecuado del Poder encomendado a los órganos del Gobierno.

El Poder Público está sujeto al régimen jurídico y el cambio político en nuestro régimen está sometido a los principios contenidos en la Constitución, máxime que, como se mencionó anteriormente, en nuestro régimen legal el Poder Público se instituye en beneficio de la sociedad, reconocimiento que tiene por objeto que los diferentes órganos del Estado hagan efectivos los fines que tiene a su cargo a través del mejoramiento permanente y la libre elección de los gobernantes con lo cual se asegura que los órganos del Gobierno respondan a los intereses sociales, ya que si en los hechos los gobernantes, se valen del poder para beneficio propio, a través del sufragio se puede escoger otro grupo gobernante que realice las actividades necesarias para alcanzar el bien común. En un sistema democrático la actuación del Poder Público o cumple con la realización de bien común o, de lo contrario, pierde la posibilidad de gobernar.

Se ha sostenido que la sociedad crea al Estado y reviste a sus instituciones de fuerza material y jurídica con objeto de que sea una construcción real, al ser claro que un orden jurídico sólo existe apoyado en un sistema coactivo, pero en los gobiernos actuales el uso de la fuerza está limitado por el Derecho. De ahí que el Poder Público en sus diferentes actividades busque el cumplimiento de los fines del Estado, que sólo pueden ser alcanzados cuando se deposita la dirección de la colectividad a un grupo de personas elegidas en forma temporal para gobernar y buscar el bien común.

#### **1.2.4. Los fines y el bien común en la organización estatal**

La organización estatal surge en el seno de la sociedad; encausa sus esfuerzos para el logro de fines como: la paz, el orden, la justicia y el progreso, con los cuales se alcanza el bien común. Es así que los fines dan cohesión a las actividades colectivas; así lo advirtió Aristóteles en la antigüedad en su obra la *Política* cuando establece que: "Toda ciudad se ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien). Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás..."<sup>18</sup> Esta observación no ha perdido actualidad, ya que los individuos y los grupos que componen a la sociedad buscan el bien



común, entendido no sólo como forma de satisfacer necesidades, sino como medio de alcanzar de manera permanente el mejoramiento.

De ahí la importancia de los fines que el Estado tiene a su cargo, pues el ser humano por naturaleza busca el bien, entendido éste como una conducta encaminada a conseguir un beneficio. Sin embargo, la idea de bien no se agota con el bien material individual, ya que también alude al desarrollo y al perfeccionamiento de las potencialidades del ser humano, por eso el Estado debe armonizar el bien individual con el bien colectivo, de tal manera que exista un adecuado equilibrio entre la realización individual de cada ser humano, en particular en relación al conjunto de los seres humanos.

La realización de los fines de la organización estatal y específicamente del bien común, representa el aspecto teleológico del Estado como el instrumento al servicio de los seres humanos encargado de dirigir el esfuerzo social a la consecución de una mejor forma de vida y de convivencia social, por medio de la satisfacción del bien común; en él se armoniza lo individual con lo colectivo para encausar los esfuerzos humanos, pues el bien busca en la unidad de la familia, de la comunidad y de los diversos grupos sociales la satisfacción de necesidades y es al Estado a quien corresponde armonizar esos intereses para lograr el bien común.

Conforme a lo expuesto, el Estado tiene a su cargo cumplir un propósito superior que justifica su existencia y permite el mejoramiento social; hay que distinguir el significado de "bien" en sus diferentes aspectos: individual, público y común; Miguel Villoro Toranzo, considera que: "Por bien individual se entiende el bien de cada individuo sin atender a lo que beneficia a la comunidad. El Liberalismo defiende que el bien individual debe ser el *finis operantis* del derecho; por eso concibe al Estado gendarme, cuya única misión es intervenir en la defensa de los derechos individuales amenazados. Por bien público se entiende el bien del instrumento estatal. Las doctrinas estatistas lo consideran el fin intrínseco del Derecho y, en consecuencia, hacen al individuo instrumento del crecimiento del Estado y no al contrario, como debe de ser. El bien común consiste en la realización duradera de aquellas condiciones necesarias al conjunto de los ciudadanos, para el desarrollo de sus cualidades, de sus funciones, de su vida material, intelectual y religiosa." <sup>19</sup>

Para precisar el significado del término bien y la importancia de los fines de la organización estatal, debemos considerar al bien común como el bien individual armonizado con el bien colectivo, para alcanzar la unidad superior que representa la organización estatal, la cual cuenta con los medios adecuados para ejercer el Poder Público; con ese propósito, corresponde al Gobierno hacerlo efectivo a través de las funciones de los órganos que lo componen a los que se dota de elementos para

satisfacer las necesidades básicas, así como el perfeccionamiento humano. Cabe hacer notar que la sociedad se transforma constantemente, pero los fines del Estado se mantienen en lo esencial.

Al explicar en qué consiste el bien común, Rafael Preciado Hernández considera que "...se trata de una noción compleja: como bien, casi se identifica con el bien de la naturaleza humana; como común, alude ante todo al acervo acumulado de valores humanos, por una sociedad determinada, objeto de perpetuo de conquista y de discusión, dada su aptitud o capacidad de ser distribuido, y condición al mismo tiempo del desarrollo y perfeccionamiento de los hombres; también significa lo común, que los individuos no poseen ese bien antes de su integración en el organismo social y que no sólo aprovecha a todos sino que a la vez requiere el esfuerzo coordinado de todos los miembros que integran la comunidad; lo cual implica que no está constituido por la suma de bienes individuales, sino que es un bien específico que comprende valores que no pueden ser realizados por un solo individuo, tales como el orden o estructura de la propia actividad social, el derecho, la autoridad, el régimen político, la unidad nacional de un pueblo, la paz social."

20

Para Rafael Preciado Hernández, el bien común existe como un bien común universal o integral de la especie humana, lo que adquiere actualidad ante una comunidad internacional de Estados que mantienen relaciones cada vez más complejas, en las que resulta indispensable alcanzar un bien común superior para la humanidad; desde luego, para el autor, éste debe complementarse con el bien común de cada una de las naciones y el bien común público que al interior de los Estados representa la creación estable y garantizada de condiciones comunes más favorables para el desarrollo humano, tanto en el orden material y espiritual, conforme a las circunstancias propias de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran al Estado.

Por todo lo anterior los fines de la organización estatal justifican su existencia, ya que el Estado es un instrumento creado para servir a los seres humanos y no una forma de opresión; la historia demuestra que quienes se valen del Poder Público para beneficio de sus intereses o lo ejercen de manera despótica, están condenados a desaparecer y a originar la transformación de las estructuras sociales y políticas de modo que el Estado cumpla con los propósitos que tiene a su cargo.

### **I.2.5. Concepto de Estado**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Antes de abordar el tema del concepto, se debe precisar el significado de la palabra "Estado": deriva de la expresión clásica "*status rei publicae*", con la cual en la antigüedad se nombraba al conjunto de instituciones políticas de Roma; en los siglos XV y XVI se aisló la palabra latina "status" que significa

literalmente “posición o situación”, y con el tiempo se utilizó para designar a la organización humana asentada en un territorio bajo una autoridad. Se atribuye a Nicolás Maquiavelo su difusión a través de la obra *El príncipe*, escrita en 1513,<sup>21</sup> y publicada después de su muerte en 1532.

Con antelación se han abordado los aspectos medulares de la composición del Estado; en este contexto se cuentan con los elementos suficientes para establecer un concepto, pero se debe aclarar que su definición está sujeta a la posición que guarda cada autor, según las doctrinas y las teorías en las que se apoya. Como se ha demostrado, se trata de un fenómeno cultural que aparece en forma generalizada en la organización de los seres humanos, motivo por el cual los estudiosos de la Teoría del Estado buscan caracterizarlo de manera universal; sin embargo, toda definición tiene limitaciones, pues sólo reúne algunas de sus características y la importancia de éstas en buena medida depende de la visión que cada autor tiene sobre el Estado.

Para Alessandro Groppali, el concepto del Estado generalmente se aborda desde tres puntos de vista: **a)** el que lo estudia a partir de sus elementos constitutivos; **b)** por la forma de organización y el sistema de normas que regulan sus órganos y las relaciones con los demás sujetos de derecho, y **c)** por su configuración unitaria, como sujeto de derecho, al ser un ente dotado de capacidad jurídica. El autor citado establece que en el primer caso se trata de un punto de vista objetivo, en el que se integran los elementos que conforman el Estado, pero que no debe pasarse por alto que resulta inadecuado aislar alguno de ellos como predominante, al constituir una síntesis superior; en relación al segundo punto, establece que es insuficiente la definición del Estado que se apoya únicamente en el orden jurídico, pues no contempla los aspectos como el contenido y las funciones. Finalmente, externa que en la última postura se limita la definición de Estado a una corporación territorial que depende del hecho de que los ciudadanos sean o no admitidos en la administración y el gobierno.

Alessandro Groppali concluye que el Estado es: “...La persona jurídica soberana que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de progreso social”,<sup>22</sup> definición en la que se ve en principio la idea de la persona jurídica que existe frente a los demás Estados que integran la comunidad internacional, de modo que el Estado se encuentra formado por un conjunto de seres humanos asentados en un territorio en el que hay un poder superior, el cual permite alcanzar ciertos fines esenciales, por lo que es una definición que contempla a los elementos esenciales del Estado y que nos sirve como un primer acercamiento de los aspectos que en forma más recurrente utilizan la doctrina.

Para Aurora Arnaiz Amigo, el Estado al igual que el Derecho, al provenir de la actividad humana en el ámbito sociológico, posee cualidades específicas y caracteres esenciales análogos; de ahí la necesidad de que exista una definición y desde su punto de vista el Estado: "es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo",<sup>23</sup> concepto en el que se pueden apreciar los elementos: humano, territorial y político, por lo que es una definición clara de la organización estatal.

Andrés Serra Rojas lo define del siguiente modo: "El Estado es el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo... Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."<sup>24</sup>

En el concepto de Estado de Andrés de Serra Rojas, se establecen con claridad las características de la organización estatal, dado que alude a un "orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada" que surge como consecuencia de un largo periodo de evolución y corresponde a la última etapa de formación del Estado, en la que la sociedad alcanza cierto grado de desarrollo; es un fenómeno social, resultado de diversos factores que inciden en la creación de la organización política para alcanzar una convivencia social ordenada, en la se supera la satisfacción de necesidades básicas para lograr la permanencia y el mejoramiento social, a través de una organización política cada vez más compleja.

En dicha organización se hace indispensable la existencia de un "ente público superior, soberano y coactivo", que se encuentre por encima de todas las demás formas de poder que existen en la sociedad, el cual se otorga al gobernante para hacer cumplir la voluntad general, aun en contra de la voluntad de los individuos y los grupos que integran a la colectividad; se trata de un Poder Público, que tiene como propósito ordenar la convivencia social, su permanencia y mejoramiento, lo que también encuentra significado frente a otros Estados, cuando se vulnera la de alguno de los componentes de la unidad estatal.

Es así que la organización estatal es un fenómeno social, en el los seres humanos alcanzan cierto grado desarrollo y se asientan de manera permanente en el espacio geográfico que habitan y del cual obtienen los recursos mediante los cuales satisfacen sus necesidades y que existe una autoridad que se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo, dado que el Poder Público tiene como

propósito alcanzar los fines que dan cohesión a la convivencia social. Por todo lo anteriormente expuesto, la definición que se comenta contiene los elementos esenciales que componen a la organización estatal.

### **I.3. Estado, Gobierno y Administración Pública**

La organización estatal es un fenómeno que está vinculado a la evolución del hombre y de la sociedad; sin ella no es posible entender la convivencia y el mejoramiento en las condiciones de vida de los seres humanos. Su nacimiento y evolución está ligado al desarrollo de las sociedades y a los logros alcanzados en el pasado por las civilizaciones del mundo.

La existencia del Estado y su consolidación es fundamental para entender el desarrollo de las organizaciones estatales modernas y contemporáneas. La convivencia y el mejoramiento social son aspectos que, aunque sustanciales, cada vez resultan más difíciles de alcanzar como consecuencia del crecimiento de la población, la destrucción del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales, así como del desigual desarrollo económico, cultural y tecnológico en los distintos Estados y en las diversas regiones geográficas del planeta.

Así, el Estado, al ser la base de la organización social actual, para cumplir con los fines a su cargo, requiere un aparato de Gobierno adecuado al ejercicio equilibrado del Poder Público y sobre todo, requiere de instrumentos eficaces para enfrentar los intrincados problemas sociales. De ahí la importancia de que la Administración Pública cuente con los medios necesarios para armonizar las soluciones y sus efectos con los intereses de los individuos y los grupos, pues de ello depende la viabilidad de la convivencia y el mejoramiento de las condiciones de vida para el futuro.

#### **I.3.1. Las actividades del Estado**

Los fines del Estado no son abstracciones ideales; dan coherencia y unidad a la organización estatal, ya que la convivencia humana está sujeta a la concreción del bienestar común, el cual se alcanza a través de los medios que se ponen a disposición de los órganos que componen al Gobierno. Sin la realización de acciones concretas, los fines fundamentales del Estado carecen de sentido, por eso es importante distinguir entre los fines de la organización estatal y su concreción a través de las diversas actividades que efectúan sus órganos.

Gabino Fraga señala que las actividades del Estado son: "...el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le

otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales<sup>25</sup>; en ese mismo sentido, Luis Humberto Delgado señala que: "Para alcanzar los fines que se ha fijado el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Es por ello que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido."<sup>26</sup>

En ambos fragmentos se utilizan términos como: acto, acción, operación, procedimiento, tarea, atribución o facultad y fines; cada uno de esos vocablos alude a diferentes aspectos de la actividad de los órganos del Gobierno, para concretar los fines que de manera abstracta se encargar al Estado. Quienes usan cotidianamente esas palabras, lo hacen en muchos casos sin hacer mayores precisiones, pero en la doctrina jurídica, cada una de ellas se utiliza para situaciones particulares bajo las cuales se desarrolla la actuación pública, sin abundar, en lo que caracteriza a cada término; básicamente estos elementos en conjunto son los medios para llevar a la realidad el bien común.

La palabra "atribución" tiene un sentido restringido que alude a las facultades legales de un órgano específico y no a los propósitos superiores del Estado; esto encuentra apoyo en lo sostenido por León Cortiñas-Pelaez,<sup>27</sup> quien considera que con ese vocablo únicamente se hace referencia a los poderes jurídicos de un órgano administrativo aislado y no a las tareas concretas o actividades de competencia de una institución e incluso señala que es preferible no usar dicho término para evitar confusiones estériles.

La convivencia social alcanza su desarrollo pleno cuando nace la organización política que permite que el ejercicio del Gobierno recaiga en un Poder Público, el cual tiene a su disposición los medios para hacer posible el orden, la paz y la justicia en las relaciones que surgen de la convivencia social.

Los medios que se encuentran a disposición del Poder Público deben corresponder con las tareas a cumplir, de lo contrario el Gobierno no puede realizar las actividades que son necesarias para alcanzar los fines de la organización estatal; por eso, ante la complejidad de las actividades que corresponde llevar a cabo el gobernante, se crean órganos especiales a los que se encomiendan tareas concretas para enfrentar los problemas sociales de manera eficaz.

### 1.3.2. Funciones de Gobierno

El Estado cumple con los fines que tiene a su cargo, a partir de la realización de funciones específicas que surgen como consecuencia de su actividad y sin las cuales no puede asegurarse el orden, la paz y la justicia que hacen posible el bien común, resultado de la creación de un sistema jurídico equilibrado, una adecuada administración de los recursos y de la aplicación de las leyes en la resolución de los conflictos entre los particulares.

Así lo observó Aristóteles<sup>28</sup> al identificar tres tareas que deben ser realizadas por distintas personas o instituciones: **A)** deliberación de los asuntos comunes entre los que se encuentran decidir sobre la guerra y a la paz, las alianzas y su disolución, la imposición de la pena capital y el destierro mediante las leyes e incluso pedir cuentas a los magistrados; **B)** administrar y mandar en lo interno y asegurar la defensa de los intereses comunes y **C)** resolver los litigios entre particulares o de estos con la autoridad y decidir sobre la imposición de penas.

Lo plasmado por Aristóteles demuestra que las *polis* griegas se enfrentaron a la necesidad de crear órganos con funciones determinadas, para permitir la convivencia social; por ese motivo las estructuras políticas de Atenas y Esparta son los primeros antecedentes de la división de funciones en Occidente, lo que permitió el paso a formas de gobierno en las que se buscó una participación más activa del pueblo; no se debe dejar de reconocer que la organización política estaba restringida sólo a dos clases sociales: la de los nobles o eupátridas y la de los demiurgos u hombres libres, mientras que la mayor parte de la población estaba sujeta a la esclavitud. El legado fundamental de los griegos lo encontramos en la concepción del ciudadano como parte integrante de la organización política, la preocupación por el bien público y el respecto por las leyes.

El desarrollo de Roma tiene su origen en la herencia de los griegos y los etruscos, de los que toman experiencias prácticas e ideas respecto a la forma que debe prevalecer en la organización política; en sus inicios la aristocracia tenía el privilegio de intervenir en los asuntos del gobierno, de solicitar la intervención de los tribunales y de participar en el culto y en el ejército; con el tiempo se incorpora la plebe y se consolidan las instituciones del gobierno. En el periodo de la República, existen dos asambleas: el Senado, integrado por trescientos miembros, los comicios curiados y las magistraturas que eran puestos temporales por lo que se tenían a cargo la ejecución de las leyes y la dirección del ejército.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Aun cuando los plebeyos tenían las mismas obligaciones que los patricios, no tenían iguales derechos, lo que con el tiempo originó la creación de una Magistratura denominada Tribunado y de Asambleas o Comicios para elegir a sus representantes, que tenían derecho de veto para oponerse a las leyes perjudiciales a los plebeyos, podían proteger a los plebeyos frente a los abusos de la autoridad y mandar e detener a cualquier ciudadano, todo lo cual permitió que los intereses de patricios y plebeyos se fusionaran. Sus principales aportaciones son: una organización política compleja, la creación de un sistema jurídico amplio, que deriva del respeto a la voluntad del pueblo, de la ley y de su aplicación justa.

Terminado el largo periodo medieval que siguió a la caída de Roma, se consolidan en Europa varios Estados, en los que prevalece la monarquía; al respecto Elizur Arteaga Nava, sostiene lo siguiente: "...Si bien el principio [de la división de poderes] surgió originalmente para permitir un adecuado ejercicio del poder, pues atendía más a la idea de la división del trabajo que a permitir la especialización, no puede dejar de reconocerse que quien legislaba, o juzgaba lo hacía en nombre del rey, por lo que a fin de cuentas, seguía habiendo un monopolio de la actividad dominical. La especialización, con base en el principio de división de poderes, facilitó y perpetuó la concentración del poder."<sup>29</sup>

Si bien es cierto que la división de las tareas a cargo del gobernante responde en principio a una necesidad práctica y aun cuando durante cierto periodo de tiempo provocó la concentración del poder, también lo es que esa especialización en el ejercicio de las funciones de gobierno influyó de manera determinante para que esos órganos existieran en forma permanente y limitaran el ejercicio del Poder Público.

Es en la Gran Bretaña donde el Parlamento limita, hacia 1688, el poder de los monarcas; el movimiento de inconformidad impide que el rey lesione los derechos de los súbditos sin la aprobación previa de las leyes y compromete a la Corona a respetar el debido proceso en la aplicación de las penas, con lo que se protege la libertad individual y política de los ciudadanos. Inclusive en las Trece Colonias Inglesas de Norteamérica se hizo un pronunciamiento formal respecto a los derechos que tienen los ciudadanos en la denominada Declaración de Virginia del 20 de junio de 1776, la cual dio lugar a la Declaración de Independencia de las Colonias, el 4 de julio de 1776, que determina que todos los hombres son iguales y tienen derecho a la vida, a la libertad y a participar en el Gobierno.

Estas ideas se consolidan en Francia, en 1789, con el estallido de la Revolución Francesa en contra del Poder absoluto de la Monarquía; este movimiento social originó la llamada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de ese año, que sirvió de base para el reconocimiento de los derechos del individuo y del ciudadano, así como la integración equilibrada del Poder del Estado.

En México, la Constitución de 1824 contempló el sistema de gobierno republicano, representativo, en el cual el ejercicio del Poder Público se divide en tres funciones: el legislativo, depositado en las Cámaras de Diputados y Senadores; Ejecutivo a cargo de un Presidente y un Vicepresidente; el Judicial atendido por la Suprema Corte de Justicia. En la Constitución de 1857 también se establece esa división a partir de la existencia del Ejecutivo, representado por el Presidente; el Legislativo, por la Cámara de Diputados, y el Judicial, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todo ello es retomado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que establece en los artículos 49 y 116 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en el caso de las facultades extraordinarias que son previstas para el Ejecutivo, lo cual también debe prevalecer en la organización política de las Entidades Federativas.

El ejercicio del Poder Público, conforme a la Constitución, se da de acuerdo a la división de funciones. Al respecto, Elizur Arteaga Nava<sup>30</sup> señala que nuestra Carta Magna persigue cuatro objetivos que son: atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; que entre ellos se dé una forma de colaboración de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto y por último establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la actuación de los otros.

En este contexto podemos concluir que la división de funciones es el medio por el cual el Poder Público se vale para realizar los fines que tiene a su cargo, lo cual es reconocido en nuestra Constitución Política en los artículos 49 y 116, preceptos en los que se establece que el ejercicio del Poder Público, se divide en tres órganos: Legislativo, Judicial y Ejecutivo. La división de funciones

busca la contención de los órganos de gobierno, para evitar abusos y para asegurar que el ejercicio gobierno esté enfocado a realizar los fines fundamentales de la organización estatal.

### **1.3.3 Los cometidos del Poder Público y la Función Administrativa**

El Gobierno desenvuelve sus actividades a través de las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa; la función pública es la manera por la que el Gobierno como instrumento del Estado cumple con los fines que tiene a su cargo. El contenido de esas tres funciones se realiza mediante los cometidos; en este punto se debe establecer que "...las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica según el grado mayor o menor de intervención estatal en la vida civil."<sup>31</sup>

Ciertamente, la división de las funciones es una categoría adoptada por diversos Estados; responde a experiencias de distintos gobiernos, pues es una forma de evitar el abuso del Poder Público, mientras que los cometidos son el contenido efectivo y varían según las circunstancias que se presentan en cada organización estatal. Existen dos tipos de cometidos los clásicos o esenciales que son fundamentales para la existencia de cualquier Estado y aquellos que están ligados con las circunstancias sociales, económicas, políticas, geográficas, culturales, etc., prevaletentes.

Por su naturaleza, los cometidos esenciales -también denominados clásicos-, por estar presentes en todas las organizaciones estatales y ser indelegables imponen a los órganos del Gobierno la realización directa; algunos casos son: los de hacienda, mediante los que se obtienen, manejan y aplican los recursos públicos, los que se refieren a la seguridad en el ámbito interno de cada Estado, relaciones exteriores y defensa, así como creación de leyes e impartición de justicia.

Para cumplir con los fines de la organización estatal, el Gobierno tiene a su cargo efectuar otros cometidos que son igualmente importantes, pero que varían según las circunstancias que se presentan en cada Estado; al respecto existen dos posturas: la que considera que el Estado debe abstenerse de intervenir en la vida social y dedicarse a los cometidos clásicos y otra corriente que postula lo contrario y señala que el Estado debe dirigir todos los aspecto de la vida social.

Ambas corrientes, en la experiencia de las economías tanto de mercado, como en las planificadas, son ineficaces en relación con la consecución de la finalidad esencial de la organización estatal -el bien común- pues impiden el desarrollo armónico de la libertad y las capacidades individuales, así como de las fuerzas sociales. El predominio absoluto del mercado lleva al caos y el exceso en la intervención inhibe el desarrollo y vulnera las libertades individuales. En el caso de México y de otros Estados, se interviene en el desenvolvimiento económico con objeto de evitar las crisis que de forma recurrente se dan en la economía; de no hacerlo, el Estado negaría la esencia de los fines que tiene a su cargo.

En la actualidad, la intervención del Estado en la vida social se encuentra sujeta, al principio de subsidiaridad. A este respecto Juan Carlos Cassagne considera lo siguiente: "Si el Estado es la entidad suprema y perfecta, que persigue el bien común y si éste tiende, en definitiva, al bien de cada una de las personas que comprenden la comunidad, no es justo que se haga cargo de los asuntos o tareas que puedan realizar, por sí mismos los particulares y las asociaciones intermedias, sin perjuicio de su potestad para controlar el ejercicio de dichas actividades a fin de ajustarlas al bien común ...el principio de subsidiaridad entraña también, un contenido positivo que vincula al Estado y le impone el deber de intervenir, en caso de insuficiencia de la iniciativa privada, en la medida que su injerencia sea socialmente necesaria y no suprima ni impida la actividad de los particulares."<sup>32</sup>

El principio de la subsidiaridad es resultado de las experiencias obtenidas tanto en los Estados de economía de mercado, como en los denominados socialistas o de economía planificada, toda vez que el Estado debe regular la actividad de los particulares para ajustar sus actividades al bien común y sólo cuando estos son incapaces de satisfacer ciertas necesidades está constreñido a intervenir, sin impedir la participación de los particulares. De lo contrario, el Estado deja de cumplir con un fin esencial, que consiste en asegurar el mejoramiento y la armonía social; así lo demuestran las economías de mercado, en las que el Estado interviene para regular las diversas variables y con ello evitar en lo posible las crisis recurrentes de las economías planificadas en las que el Estado, bajo esquemas de control de todas las actividades, ha impedido el avance social.

En ese orden de ideas los cometidos tienen su lugar en el mundo de las realidades, son el aspecto tangible de la organización estatal, representan la meta última de las actividades del Estado al ser contenido real, encaminado a la consecución del bien común motivo por el cual no son ajenos a los fines del Estado; en la doctrina, Gabino Fraga<sup>33</sup> los ha agrupado en cuatro categorías (utilizando el nombre de atribuciones que, como ya hemos establecido, alude a un aspecto diverso), al señalar que existen: atribuciones de mando, de policía o de coacción; para regular las actividades económicas de los

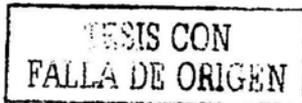
particulares; para crear servicios públicos; para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país, y que corresponden al contenido de las actividades del Estado de: policía o control, fomento, servicio público y gestión económica.

Otro autor que sigue esta clasificación es León Cortiñas-Peláez, al considerar en su *Teoría de los Cometidos del Poder Público* que hay cuatro categorías: clásicos o esenciales, entre los que también sitúa los del constitucionalismo social mexicano; los de servicio público; los sociales del Poder Público y los privados del poder público. Define cada una de las categorías enunciadas en los siguientes términos:

**"A) Cometidos esenciales** son las: ...tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ella en calidad de súbditos. **B) Cometidos del servicio público** son: ...aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios. **C) Cometidos sociales del poder público**, que define en los siguientes términos: ...llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios. **D) Cometidos privados del Poder Público**: ...llamamos cometidos privados de la administración a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado, que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes."<sup>34</sup>

Las definiciones expuestas, provenientes de la *Teoría de los Cometidos del Poder Público*, son un esfuerzo relevante, debido a que este tema no ha sido estudiado con la profundidad que se requiere; uno de los mayores aciertos del autor radica en la distinción que hace de la regulación aplicable a cada una de las cuatro categorías de cometidos, así como la del titular al que le corresponde realizarlos y finalmente el carácter que tienen los particulares frente a quien corresponde efectuarlos.

Por cuanto a quien los realiza y el régimen legal aplicable, estos aspectos nos sirven para observar la transición que hay entre las cuatro categorías de cometidos; es así que los **cometidos esenciales** son regulados de manera estricta por el derecho público y son prestados de forma directa por los órganos del Poder Público, pues se caracterizan por ser indelegables; mientras que en los **cometidos de servicio público** se permite la participación de los particulares a través de las concesiones, bajo un régimen de derecho público exorbitante; de ahí se pasa a los **cometidos sociales**



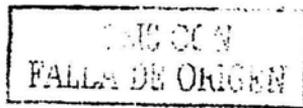
en los que el Poder Público concurre con los particulares y su realización está sujeta a un régimen jurídico mixto en el que se entrelaza el derecho público, privado y social, para llegar a los denominados **cometidos privados**, en los que prevalece la regulación que se aplica a las actividades que desarrollan los particulares.

En lo que se refiere al carácter que tienen los particulares frente a quien tiene a su cargo la realización de los cometidos, cabe hacer notar que en el caso de los **cometidos esenciales** que en forma exclusiva desarrolla el Poder Público, según León Cortiñas-Pelaéz,<sup>33</sup> los particulares en este caso tienen el carácter de "súbditos", el término no resulta adecuado si se tiene en cuenta que está vinculado a una forma de gobierno monárquica, ajena a la realidad en México, e incluso en las monarquías constitucionales la existencia de órganos de gobierno con diferentes funciones hace que el vocablo más acertado sea el de "gobernados", ya que precisa la calidad tienen los particulares en el cumplimiento de esos cometidos.

Es de destacar que, en los Estados Unidos Mexicanos, los cometidos esenciales no se limitan a los aspectos considerados como clásicos (hacienda, seguridad, relaciones exteriores, defensa, y obviamente la creación de leyes y la resolución de conflictos), ya que en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reserva al Poder Público la realización de ciertas actividades, como son: aprovechamiento de combustibles nucleares, correos, telégrafos, radiotelegrafía, extracción de petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, acuñación de moneda y emisión de billetes.

En los **cometidos de servicio público**, los particulares tienen el carácter de usuarios, ya sea que los preste de manera directa la Administración Pública Centralizada o Paraestatal en los tres niveles del Gobierno o cuando son prestados de forma indirecta por un particular al que se otorga una concesión; en ambos casos, al ser actividades relacionadas con el interés general, los prestadores se encuentran sujetos al cumplimiento de un régimen de derecho especial, con objeto de permitir que se realicen mediante ciertos principios fundamentales como son: continuidad, uniformidad, regularidad y generalidad; algunos ejemplos los encontramos en el suministro de agua potable, gas, transporte aéreo y terrestre, radio, televisión, etc.

Por lo que se refiere a los **cometidos sociales**, los particulares tienen el carácter de beneficiarios, además de que concurren con el sector público, a través de autorizaciones para lograr el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad en general y en especial de quienes tienen condiciones



desfavorables; su financiamiento deriva del establecimiento de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o de contribuciones especiales que están relacionados con la educación, salud, ecología, vivienda y seguridad social.

Finalmente, en la categoría de los **cometidos privados** del Poder Público, la Administración Pública entra en competencia con los particulares, razón por la cual los destinatarios tienen el carácter de clientes. Dichas actividades son consecuencia de la necesidad de que el Estado intervenga directamente en la economía, para permitir un desarrollo adecuado en áreas del mercado básicas, como son el campo, la industria y el comercio; pero la intervención directa del Estado en la economía, no ha dado solución a los problemas de desarrollo, por lo que la mayoría de las diversas empresas en las que tenía intervención han regresado al sector privado, con algunas excepciones, como: abastecimiento de alimentos, medicinas, ediciones económicas de libros, cinematografía, turismo, agricultura, pesca y explotación forestal.

Los cometidos del Poder Público son la concreción de los fines de la organización estatal, son el contenido de las diferentes funciones del Gobierno. Asimismo, cada una de las categorías de cometidos es una parte esencial de la realización del bien común y de la propia existencia del Estado y del Derecho como instrumentos creados por los seres humanos para permitir la convivencia y el mejoramiento social, dependen de su realización.

#### **1.4. Estado y Derecho**

El Estado de Derecho, al ser resultado de etapas previas de desarrollo de la organización estatal, en la que se alcanza un equilibrio entre los intereses de los individuos, los grupos y la sociedad en su conjunto, mediante el respeto a principios esenciales que son indispensables para una convivencia social permanente y pacífica, es una condición de existencia civilizada que se da bajo dos facetas: una real, que permite que la convivencia humana sea estable y otra ideal, por la cual se busca perfeccionar sus principios fundamentales para conseguir el mejoramiento social.

Una organización estatal en la que existe un orden legal, se distingue del Estado de Derecho porque, en la primera sólo prevalece un sistema de normas legales, en un Estado de Derecho prevalece la división de funciones y la democracia, además de las normas jurídicas que aluden a situaciones generales, bajo criterios de igualdad y equidad que dan certeza en su contenido; su aplicación se realiza de acuerdo a las facultades expresas y a los requisitos que limitan la actuación de la autoridad, la cual cuida el respeto a los derechos individuales y colectivos.

De ello podemos advertir que el Estado de Derecho no se está limitado a la existencia de un sistema de normas jurídicas, pues también incluye el contenido de esas normas y su aplicación. En otras palabras, las leyes dentro de un Estado de Derecho cumplen con los principios fundamentales de la división de funciones o de poderes, elección libre de los gobernantes, generalidad, igualdad y certeza de la ley, respeto a los derechos fundamentales que se encuentran dentro de la esfera privada de los gobernados y la limitación al ejercicio discrecional del Poder Público.

Para Carlos Sánchez Mejorada Velasco "...el régimen o Estado de Derecho no es una norma más, ni en rigor una norma jurídica: Es una normas de normas, una concepción acerca de lo que éstas deben ser. Por tanto podemos calificarla de doctrina metajurídica. o si se quiere de ideal político...";<sup>36</sup> para éste autor el Estado de Derecho no necesita de adjetivos, "...ya que o bien se está ante un Estado de Derecho, o bien no se está", como en el caso del denominado Estado "Social" de Derecho o al Estado "Democrático" de Derecho, pues como el autor citado señala "...la esencia misma del Estado de Derecho, es el garantizar la libertad individual de los gobernados y el respeto a sus derechos humanos a través de la limitación de las facultades del Estado; y más que del Estado de los gobernantes."<sup>37</sup>

Su postura resulta adecuada debido a que el fin de la organización estatal es equilibrar los intereses de la sociedad, es decir, de los grupos y los individuos que la conforman a través de los principios ya mencionados; cabe aclarar que entre las libertades individuales está la de elegir a los gobernantes, lo cual también es fundamental para la existencia del Estado de Derecho, pues con ello se garantiza el cambio pacífico en las instituciones del Gobierno.

Por ello, el Estado de Derecho también incluye “el concepto restringido de democracia -forma de gobierno- y el integral -forma de vida- [que] imponen como característica fundamental la línea de igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indudable sometimiento al derecho. En el Estado de Derecho toda persona dispone de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar la Constitución.”<sup>38</sup>

De todo lo arriba expuesto se desprende que el Estado de Derecho es el resultado más acabado del desarrollo de una organización estatal, que alcanza un nivel de convivencia permanente a través del respeto los principios fundamentales que lo caracterizan y bajo las cuales se colocan por igual los órganos que integran el Poder Público y los individuos de la sociedad que, en su conjunto, componen al Estado.

#### **I.4.1. Los elementos del Estado de Derecho y su definición**

El Estado de Derecho tiene como elementos esenciales los siguientes: la separación de funciones, la democracia, generalidad, igualdad, y la certeza de la Ley, existencia de derechos fundamentales del ser humano, así como una actuación de la autoridad encaminada a la realización del bien común a través de facultades expresas, limitación a la actuación discrecional de la autoridad.

Así pues, la separación de funciones tiene por objeto permitir que los órganos que conforma al Gobierno y que están encargados de que la creación de las normas sean diferentes de quienes tienen como función su interpretación y aplicación a los casos concretos, lo que tiene como propósito fundamental permitir el ejercicio compartido del Poder Público, para impedir abusos que afecten la convivencia social.

Respecto al principio de generalidad de la ley, Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco afirma que es el fin común de los principios y doctrinas del Estado de Derecho y que tiene como propósito:

“...limitar la coerción por el poder del Estado a aquellos casos en que reglas abstractas, generales, que hayan sido enunciadas con anterioridad al hecho, que se apliquen por igual a todas las personas y se refieran a circunstancias conocidas por todas ellas, explícitamente lo requieran para así salvaguardar la libertad de los gobernados.”<sup>39</sup>

De ello se advierte que el principio de generalidad de la ley limita a los gobernantes, específicamente a quienes tienen a su cargo la función legislativa, jurisdiccional y administrativa, toda vez que el Legislativo, al crear las normas legales, está sujeto a prever situaciones abstractas o generales, que se presentan en la realidad, además de que las leyes creadas por el legislativo en un Estado de Derecho deben referirse a situaciones futuras y no establecer efectos jurídicos a hechos o actos del pasado. Otro aspecto no menos importante tiene como propósito permitir que los encargados de la función jurisdiccional puedan asegurar su aplicación genérica a todos los miembros de la sociedad por igual.

En un Estado de Derecho los individuos pueden elegir a sus gobernantes, quienes deben responder a los intereses de todos los que componen a la sociedad y no a los intereses de ciertos individuos o grupos, de lo contrario ese orden jurídico no se ajusta al Estado de Derecho, lo que hace evidente que el principio de generalidad de la ley implica que el contenido de las normas legales les sea aplicado a todos los miembros de la organización estatal sin excepción, es decir, a quienes las crean o interpretan en relación a los casos concretos y se encargan de su aplicación, lo cual busca evitar la tiranía y el abuso.

El principio de la generalidad alude al contenido de la ley y se encuentra estrechamente vinculado al principio de igualdad en cuanto a su interpretación y aplicación, ya que la ley debe aplicarse a todos por igual, sin excepción o distinción alguna, lo que desde luego es en parte un ideal por el cual se busca que la ley dé un trato igual a todos los individuos a los que se dirige, igualdad que no se agota en el trato, sino que también debe permitir la equidad, pues no es suficiente que la Ley sea igual para todos, sino que además debe ser justa.

El principio de la certeza de la ley consiste en que las normas jurídicas que se apliquen a un caso concreto, existan con anterioridad a esa situación, lo que es fundamento del principio de la no retroactividad de la ley, en el cual la ley debe regir situaciones futuras y no pasadas. Aunado a lo anterior, la ley debe de ser precisa, de manera que quienes deban cumplirla tengan certidumbre sobre sus derechos y deberes.

Otro aspecto importante del Estado de Derecho es aquel que deriva de la esfera de libertades que tienen los particulares, considerados como derechos fundamentales o derechos humanos, entre los que se encuentran el derecho a la vida, a la libertad, al trabajo, a la propiedad, a la libertad de expresión, creencia, a la salud, a la educación, a la libertad de reunión y asociación; todos ellos están en la esencia de la organización estatal, pues permiten que los individuos desarrollen sus capacidades al máximo.

En el Estado de Derecho, el Gobierno sólo puede actuar en aquellas materias respecto de las cuales la Constitución le atribuye facultades expresas, pues "cuando la Constitución prohíbe, prohíbe al máximo, cuando autoriza, autoriza al mínimo."<sup>40</sup> En este sentido la autoridad sólo puede hacer lo que le está permitido en la ley y los particulares aquello que no les está prohibido.

Otro aspecto de suma importancia es la actuación de la Administración Pública, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas legales; y debe apegarse estrictamente a las disposiciones legales emitidas por los órganos que componen la Función Legislativa; a esto se le denomina principio de legalidad. Sin embargo, aun cuando las facultades a cargo de la Función Administrativa pueden estar reguladas, es decir que se encuentran previstas de manera expresa en las leyes, en las que se establecen los requisitos y los límites a los que se encuentra sujeta la autoridad, las propias normas legales le conceden en algunos casos la posibilidad de actuar en forma discrecional, de acuerdo a ciertos criterios: políticos, técnicos y jurídicos, que sólo son previstos de manera general.

No debemos pasar por alto que una facultad discrecional, aun cuando no tiene apoyo en una norma legal expresa, se encuentra prevista por un ordenamiento jurídico anterior, pero no debemos dejar de observar que esas facultades discrecionales, dentro del Estado de Derecho, tienen límites, pues las decisiones tomadas por la Función Administrativa están sujetas al cumplimiento de los principios antes aludidos, además de que los particulares deben tener la posibilidad, de contar con la revisión substancial de una autoridad superior o de un Tribunal independiente.

Es así que el Estado de Derecho de acuerdo a lo expuesto en los párrafos que anteceden, puede ser definido como: aquella organización estatal en la que impera la democracia, la separación de funciones, un sistema amplio de normas legales creadas conforme a requisitos previos en las cuales se alude a situaciones generales y se establecen criterios de igualdad y equidad como forma de dar certeza a los gobernados en su creación, contenido y aplicación; además de que, todos los órganos que componen el gobierno junto con los integrantes del conglomerado social están sometidos a lo

dispuesto por las normas legales y quienes tienen a su cargo el Poder Público impulsan el respeto a los derechos humanos y la realización del bien común.

#### **I.4.2. La responsabilidad patrimonial del Estado como elemento del Estado de Derecho**

Los principios del Estado de Derecho se condicionan entre sí, pues de no existir la división de funciones, el gobernante tendría la posibilidad de crear leyes en las que no se respetara el principio de la generalidad de la ley; con ello, los intereses de algunos se sobrepondrían a los de la mayoría, al violentarse estos principios también se vulnera la democracia, la igualdad y la justicia, dado que el Poder Público sirve a intereses particulares ajenos al bien común, sin que exista en la realidad certeza del contenido de las normas y de su aplicación, lo que provoca abusos del gobernante, que actúa sin que hayan medios legales para hacerlo responsable.

En un Estado de Derecho hay un sistema normativo que regula todas las conductas sociales, especialmente de quienes se encargan del ejercicio del Poder Público; la división de funciones permite un ejercicio equilibrado, en el que existen facultades expresas, con las que se busca cumplir con ciertos principios fundamentales que, de otra manera, no serían posibles, como lo son la generalidad, igualdad y certeza de la ley, y el límite a las facultades discrecionales de la Administración Pública.

Los encargados de las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa no pueden estar por encima del Imperio de la Ley y de los principios fundamentales que lo caracterizan; deben actuar apegados a Derecho, en busca del bien común; la combinación de Estado y Derecho permite el desarrollo armónico de la vida social, pues son instrumentos al servicio de los seres humanos que por medio de estructuras políticas y sociales controlan al Poder Público.

La existencia de normas legales no es suficiente para considerar que existe el Estado de Derecho; se requiere la existencia de la división de poderes y de un sistema democrático, que incida en la creación de las leyes y que su contenido esté de acuerdo con los principios de generalidad, igualdad, certeza de la ley junto con un ejercicio de la autoridad apegado a lo que de manera expresa señala la ley, quien además debe respetar los derechos individuales.

En nuestro sistema legal los principios del Estado de Derecho se encuentran contemplados en los diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa los

órganos que se encargan del ejercicio del Poder, regula las relaciones que establecen entre los órganos del Gobierno y las que éstos sostienen con los particulares, así como los derechos individuales y sociales, relacionados con los principios de generalidad, igualdad y certeza de la ley.

La Constitución dispone a favor de los individuos medios para hacer cumplir el orden normativo, así como para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar lo preceptuado en la propia Constitución, sin embargo no basta que exista un sistema normativo en el que se incluyan los principios que caracterizan al Estado de Derecho, pues también es indispensable que tanto los gobernantes como los gobernados se sometan a ley como forma de alcanzar la convivencia y el mejoramiento social.

El principio de generalidad de la ley, en su contenido y aplicación, debe alcanzar a los propios órganos que componen el aparato de gobierno de un Estado, ya que las normas que integran el sistema legal someten tanto a los órganos encargados del ejercicio del Poder Público como a los particulares, es por ello que las normas legales alcanzan en su contenido y efecto, a los órganos del Gobierno que al cumplir con las actividades del Estado, causan daños lo que genera a su cargo responsabilidad y en consecuencia la necesidad de que asuma su reparación.

Aunado a lo anterior los órganos encargados de efectuar las diversas actividades del Estado, en su actuación también están sujetos al principio de igualdad de la ley, pues si los particulares responden por los daños que causen al Estado (por ejemplo: el daño a las vías generales de comunicación), por equidad también el Estado debe asumir la reparación de los daños que cause en el cumplimiento de las actividades que tiene a su cargo, de lo contrario se deja en estado de indefensión a los particulares y con ello se vulnera el Estado de Derecho.

Es así que también entre los principios del Estado de Derecho se encuentra la responsabilidad patrimonial del Estado. Las normas que componen nuestro sistema legal deben contemplar el deber del Estado de reparar los daños causados por sus órganos en los bienes y derechos de los particulares, por ser resultado de las actividades que tiene a su cargo y con ello respetar los principios de generalidad e igualdad, así como el principio de certeza de la ley, toda vez que el Estado y el Derecho son instrumentos al servicio de los seres humanos y por lo tanto en los daños causados por los órganos del Gobierno, dan origen a una responsabilidad que debe ser asumida por el Estado.

La responsabilidad que surge cuando se ocasiona un daño, independientemente de quién lo cause, da lugar a su reparación, el Estado al desplegar las múltiples actividades que tienen a su cargo

cotidianamente, provoca daños y debe asumir la reparación de las lesiones que produce, de lo contrario se vulneran los principios fundamentales del Estado de Derecho, ya que como se ha expuesto la responsabilidad patrimonial está vinculada a los principios de generalidad, igualdad y certeza de la Ley.

Los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, por la naturaleza de sus funciones están en contacto directo con los particulares, sobre todo la Administración Pública que en forma cotidiana lleva acabo diversas actividades que constantemente causan daños a los particulares, lo que genera a su cargo una responsabilidad que corresponde asumir en forma directa y objetiva al Estado, de lo contrario se insiste en que se deja en estado de indefensión a los particulares afectados por las actividades de las dependencias y los organismos públicos.

La irresponsabilidad del Estado en relación a los daños que derivan de sus actividades, carece de sustento pues la organización estatal existe para realizar ciertos fines, que se instrumentan a través del Derecho; el Estado debe responder por el daño que se cause como consecuencia del ejercicio del Poder Público, cuando se lesiona la esfera de derechos de los particulares, lo cual hace a la responsabilidad patrimonial del Estado un pilar fundamental de los principios del Estado de Derecho.

#### **I.4.3. El Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos**

El Estado de Derecho es un tema que, en la actualidad, está sujeto a revisión y no sólo en su aspecto doctrinal, pues si bien en teoría nuestro régimen legal y político se desenvuelve de acuerdo a ciertos principios, éstos en la realidad no se cumplen. Esto lleva a plantear el siguiente cuestionamiento: ¿En los Estados Unidos Mexicanos, existe o no el Estado de Derecho?

Al tratar el tema de los elementos del Estado de Derecho, se estableció que es una condición bajo la cual se desarrollan las relaciones entre los órganos que conforman el Poder Público y los particulares, cuando la convivencia social se da en relación a ciertos principios que van más allá de la existencia de un sistema legal, ante el respeto de: la división de poderes o de funciones, la elección libre y directa de los gobernantes, la generalidad, igualdad y certeza de la ley, así como el límite a las facultades discrecionales del Poder Público, el respeto a los derechos humanos y la reparación de los daños causados a los particulares como consecuencia de la actividad pública.

En México, conforme al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial", situación que se reproduce respecto a la organización interna de las Entidades Federativas de acuerdo a lo previsto por el artículo 116, que en su parte conducente señala: "El poder público de los Estados, se dividirá para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

El artículo 1º de la Constitución dispone que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.", en el artículo 13 establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales", mientras que el artículo 14 señala: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna ...nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos..."; asimismo el artículo 16 dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...". De los preceptos transcritos, se advierte que nuestro régimen legal contempla los principios de generalidad, igualdad y certeza de la ley, así como el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

Como fue expuesto con antelación, no es suficiente la existencia de un sistema legal para considerar que una organización estatal se desenvuelve bajo los principios del Estado de Derecho; esto nos permite afirmar que, aun cuando el régimen legal vigente en los Estados Unidos Mexicanos contempla los principios del Estado de Derecho (tal es el caso de la división de funciones, la generalidad, igualdad y certeza de la ley y los derechos humanos), en la práctica los principios antes enumerados no se cumplen en forma plena por diversas razones y circunstancias sociales, entre las cuales se encuentran el predominio de un régimen político, que comienza a ser desplazado en el ejercicio del Poder Público.

Las deformaciones en las que cayó el Estado mexicano son consecuencia de múltiples circunstancias; nuestra historia está llena de luchas sociales para lograr el ejercicio racional del Poder Público, seguidas de amargos resultados en los que la experiencia demuestra que las deformaciones en el ejercicio de los órganos del Gobierno impiden una convivencia armónica y llevan al abuso; así lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

demuestra el hecho de que "...hasta 1936 era costumbre que el legislativo otorgara al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, sin que hubiera declarado el estado de excepción...";<sup>41</sup> Carlos Sánchez Mejorada pone como ejemplo de lo anterior la Ley del Banco de México de 1925, el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal de 1928, la Ley Minera de 1931, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 y la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934.

A esto se suman las innumerables veces en las que las Iniciativas de Ley del Ejecutivo Federal han sido aprobadas sin modificación alguna, lo que demuestra que durante muchos años el titular de esa función influyó en ejercicio de las actividades que corresponden al Legislativo, esta situación también se dio en relación con la Función Judicial a la que se impusieron criterios de carácter político en las decisiones de naturaleza jurídica; por lo anterior, la creación de las leyes y su aplicación durante un largo periodo no ha respondido a los principios del Estado de Derecho contenidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en buena medida por el sistema político imperante y por la falta de conciencia social respecto al valor de las instituciones.

Por estas razones, no es difícil entender que tampoco se ha cumplido cabalmente con los principios de generalidad e igualdad, pues en muchos casos las leyes no se limitaron a establecer situaciones abstractas; un ejemplo claro al respecto es el señalado por Carlos Sánchez-Mejorada,<sup>42</sup> quien comenta que cuando se dio la expropiación de la banca el 1º de septiembre de 1982, se excluyó al Banco Obrero, S. A. y a la Sucursal en México de Citibank, N. A.; esta situación originó que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares de 1941 permaneciera en vigor hasta enero de 1985, cuando se expidió la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que en su segundo artículo transitorio abrogó la Ley de 1941, ya que en la nueva Ley se reglamentaba la actividad de la banca estatizada, con la salvedad de que en ella no se hacía referencia a las instituciones exceptuadas de la expropiación; en el artículo décimo transitorio de la nueva ley se dispuso que los bancos no expropiados continuaran rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

Además, no existen mecanismos efectivos para que las leyes se apliquen a todos, sin excluir a los propios órganos del Gobierno encargados de llevar a cabo las diversas actividades del Estado, como sucede cuando la Administración Pública causa un daño y no hay medios de defensa adecuados

para que los particulares obtengan su reparación. Al no existir dichos mecanismos, el Poder Público es ejercido en muchos casos en forma abusiva y en perjuicio de los derechos de los gobernados.

En nuestro país, si bien existe un sistema normativo que establece como base de la convivencia la mayoría de los principios del Estado de Derecho, no podemos pasar por alto que las circunstancias políticas y sociales no han permitido su existencia plena en la realidad, lo que hace indispensable que se pongan en práctica todos y cada de los principios del Estado de Derecho.

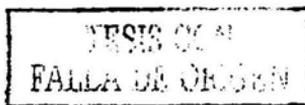
En las circunstancias actuales, es posible e indispensable alcanzar las condiciones de convivencia de un Estado de Derecho pleno, dejando atrás las prácticas abusivas en el ejercicio del Poder Público en todos los ámbitos del Gobierno; para ello, se requiere voluntad política, pero sobre todo el reconocimiento social de que la única manera de alcanzar una convivencia racional es a través del estricto respeto a los principios del Estado de Derecho.

En la actualidad el cambio en el régimen político y sus efectos en el Gobierno, la transformación de los principales partidos y el equilibrio de las fuerzas sociales hacen posible que, por primera vez en nuestra historia, se cumpla en la práctica con el principio de la división de funciones; estos cambios hacen posible la implantación de nuevas condiciones para que los principios del Estado de Derecho se impongan de manera definitiva como forma de convivencia y de mejoramiento permanente pues, de lo contrario se corre el riesgo de que impere la inestabilidad y el caos; frente a esta posibilidad se deben crear leyes e instituciones que racionalicen el ejercicio del Poder Público.

Las condiciones sociales y políticas presentes nos colocan en una situación interesante que muchos países no alcanzaron de forma pacífica y que, en otros ha sido superada a través de instrumentos e instituciones con los que todavía no contamos. Sin embargo, tenemos una organización estatal con profundas raíces culturales; no se trata de una construcción débil, ya que es resultado del esfuerzo y la entrega de varias generaciones que no vieron fructificar su lucha por la complejidad de los problemas sociales, por eso hoy es necesario cumplir con la ya añeja demanda de instituir un Estado en el que impere el Derecho y sus principios fundamentales, como forma para la convivencia y el mejoramiento social.

**Notas del capítulo I**

- 1 Cf., GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 12ª ed. México, Porrúa. p. 444.
- 2 KRADER, Lawrence, *La formación del estado*. México, Nueva Colección Labor, 1972. p. 170.
- 3 GONZÁLEZ URIBE, *op. cit.* pp. 444-445.
- 4 Cf., GROPPALI, Alessandro, *Doctrina del Estado*, 8ª ed. México, Dutt A. Giurre, 1952. pp. 65-70.
- 5 *Id.*, p. 70.
- 6 PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 27ª ed. México, Porrúa, 1994. p. 418.
- 7 GONZÁLEZ URIBE, *op. cit.* p. 445.
- 8 JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, trad. y prólogo de Fernando de los Ríos Urruti, 2ª. ed. México, Compañía Editorial Continental S. A., 1958. p. 348.
- 9 ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, 3ª. ed. México, Porrúa,., 1997. p. 59.
- 10 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1977. p. 329.
- 11 JELLINEK, *op. cit.* p. 320.
- 12 Cf., GONZÁLEZ URIBE, *op. cit.* pp. 296-297.
- 13 Cf., ARNAIZ, *op. cit.* p. 69.
- 14 ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed. México, Oxford University Press, 1999. p. 100.
- 15 JELLINEK, *op. cit.* p. 348.



- 16 SERRA, *op. cit.* p. 379.
- 17 *Íd.*, p. 380.
- 18 ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea. Política*, trad. A. Gómez Robledo, 9ª. ed. México, Porrúa, 1981. p. 157.
- 19 SS. Pío XII, Radio-Mensaje del 24 de diciembre de 1942, citado por VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*. México, Porrúa, 1993. p. 222.
- 20 PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 10ª ed. México, Ed. Jus, 1978. p. 107.
- 21 *Vid.* BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. (Breviarios, 487). p. 86.
- 22 GROPPALI, *op. cit.* p. 232.
- 23 ARNAIZ, *op. cit.* p. 53.
- 24 SERRA, *op. cit.* p. 283.
- 25 FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed. México, Porrúa, 2000. p. 13.
- 26 DELGADILLO GUTIÉRREZ y LUCERO ESPINOSA, *Compendio de Derecho Administrativo, primer curso*. México, Porrúa, 1994. p. 21.
- 27 *Cf.*, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría de los cometidos del poder público," en UNAM, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, UNAM/Facultad de Derecho, Tomo XXXVII, enero-junio, 1987. p. 62.
- 28 *Cf.*, ARISTÓTELES, *op. cit.* pp. 235-241.
- 29 ARTEAGA, *op. cit.* p. 29.
- 30 *Cf.* *Íd.* p. 33.

- 31 CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.* p. 65.
- 32 CASSAGNE, Juan Carlos, *La Intervención Administrativa*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992. p. 23.
- 33 *Cf.*, FRAGA, *op. cit.* p. 14.
- 34 CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.* pp. 66, 71, 79, 82.
- 35 *Vid., loc. cit.*
- 36 SÁNCHEZ-MEJORADA Y VELASCO, *El Estado de Derecho*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1996. p. 65.
- 37 *Íd.*, p. 19.
- 38 SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 5ª ed. México, Porrúa, 2000. p. 703.
- 39 SÁNCHEZ-MEJORADA, *op. cit.* p. 31.
- 40 *Íd.*, p. 55.
- 41 *Ibid.*, p. 78.
- 42 *Ibid.*, p. 72.

**CAPÍTULO II**

## II. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en otros sistemas legales y en los Estados Unidos Mexicanos

El presente capítulo tiene como propósito fundamental estudiar la experiencia que tienen otros Estados, en comparación con la de México, en materia de responsabilidad patrimonial frente a los particulares, mediante la exposición de los antecedentes que dieron lugar a la conformación, a la consolidación de su organización estatal y sobre todo a la evolución que ha tenido la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y las leyes vigentes que la regulan, en Francia, España y Estados Unidos de América.

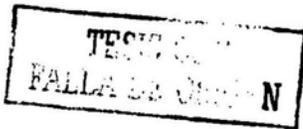
La responsabilidad patrimonial o económica del Estado se ha desarrollado lentamente; desde finales del siglo XIX y en el transcurso del siglo XX adquiere sus características fundamentales. Desde luego, no se trata de hacer un análisis exhaustivo de las experiencias que existen en el ámbito internacional.

En virtud de que, en mayor o menor medida, todos los Estados tienen experiencias al respecto, sólo se estudiarán algunos casos particularmente relevantes, como lo son Francia, España y Estados Unidos de América.

La determinación de los países sujetos a estudio responde en principio a las experiencias obtenidas por algunos Estados que se encuentran dentro de la misma familia jurídica "romano-germánica", el mismo en que se encuentra ubicado nuestro sistema jurídico, razón por la cual se decidió analizar el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia y España.

En cuanto a los Estados Unidos de América, aunque pertenece a otra familia jurídica la del "common law", también resulta interesante conocer el camino seguido por estos sistemas legales, por la cercanía geográfica que nos vincula con este país y, sobre todo, por la influencia económica, política y cultural que tiene en el ámbito internacional.

### II.1. Francia



El estudio de la evolución de la organización estatal en Francia y, específicamente, de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, resulta particularmente interesante debido a que pertenece a

la misma familia jurídica que nuestro sistema legal, la "romano-germánica", además de que esta nación, a partir de la Revolución de 1789, adopta la división de funciones en el ejercicio del Poder Público y el respeto a los derechos individuales de los gobernados; esto influye, en la formación del Consejo de Estado como órgano de control de las actividades de la Administración Pública, a partir de lo cual surge la necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad de los daños causados a los particulares como consecuencia de su actuación en la prestación de servicios.

### **II.1.1. Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia**

Los griegos se establecieron en el territorio que actualmente ocupa Francia, alrededor del Siglo VI antes de la era cristiana; a ellos se debe la fundación de Marsella, hacia los años 118 y 50. Los romanos completaron la conquista de la Galia, con lo cual comenzó un lento proceso de romanización de este territorio.

Para algunos autores, durante el periodo clásico, no se desarrolló la institución patrimonial del Estado, debido a que en esa etapa los individuos no tenían derechos privados oponibles al Estado; a este respecto Álvaro Castro Estrada afirma "en ninguno de los periodos de la historia de Roma existió algún tipo de restricción a su actividad que pudiera dar lugar a reclamarle responsabilidad o indemnización. El emperador podía realizar legalmente 'todos los actos que juzgue útiles al Estado y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas.' En el imperio romano no existían derechos privados contra el Estado simplemente. Soberanía y responsabilidad eran ideas incompatibles e irreconciliables." <sup>1</sup>

Al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero sostienen una opinión similar, al establecer que: "en la antigüedad no se concebía que el Estado pudiera ser responsable por los daños o perjuicios que la actividad pública ocasionara a los administrados, dado que él era el supremo señor. Estado y gobernante eran una sola cosa. No podría hacer mal alguno y, por lo tanto, no causaba daño; todas sus acciones u omisiones eran buenas por derecho natural." <sup>2</sup>

De acuerdo con estas posturas, en Roma y consecuentemente en la Galia como provincia de ese Imperio, no se desarrolló la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que los particulares no tenían derechos privados contra el Estado; por lo cual los órganos estatales no estaban sujetos a responder por los daños o perjuicios ocasionados por las actividades del gobiernos.

Aun cuando las conclusiones a las que llegan estos tratadistas tienen sustento, no podemos pasar por alto otra postura que sostiene que si existieron algunos antecedentes en ese periodo; claro que no es posible encontrar instituciones que sean idénticas a las que en la actualidad conocemos, pero si existieron casos especiales como los contemplados por la Ley Aquilia<sup>3</sup>, dictada hacia el año 287 antes de la era cristiana, constituida por tres capítulos. En el Primero de ellos se regulaba la responsabilidad por la muerte de esclavos y animales, denominado *damnum iniuria*, en el que se debía indemnizar por el valor máximo que hubieren tenido el año anterior a aquel en que se hubiera cometido el hecho ilícito; el Segundo se ocupaba de la responsabilidad del adstipulator, que dañaba al hacedor estipulante, y el Tercero es el que mayor importancia tiene para los fines de este trabajo, pues constituye lo que más cercano a la moderna responsabilidad y supera a los anteriores capítulos ya que reglamenta las lesiones sufridas por los esclavos o los animales o el deterioro o destrucción de las cosas corporales y establece el deber de pagar el valor que hubiesen tenido treinta días antes, como forma de reparación.

Por su parte, José Canasí afirma que si existieron antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en Roma, ya que "...se observa en Roma el principio '*societas delinquere non potest*', ya que según Ulpiniano la acusación sólo podía tener lugar contra quienes administraban la ciudad, pero nunca contra la ciudad misma",<sup>4</sup> de lo cual se advierte que la responsabilidad recaía en el funcionario y no en la Ciudad-Estado, aspecto que si puede ser considerado como un primer antecedente, por el reconocimiento que se hace de la responsabilidad que pueden surgir por el ejercicio de las funciones de gobierno.

Lo cierto es que la responsabilidad patrimonial del Estado adquiere sus caracteres fundamentales en Francia hacia finales del siglo XIX, como se demostrará en el siguiente apartado, ya que tampoco durante el periodo de la Edad Media se desarrolló la responsabilidad del Estado, pues como consecuencia de la fragmentación de la Roma Imperial surge el régimen feudal, caracterizado por la existencia de una economía agrícola cerrada en la que los feudos se convierten en unidades territoriales aisladas, que se desenvuelven bajo el dominio de un señor feudal, el cual establece relaciones de protección y fidelidad con los vasallos que viven dentro del feudo, en las que desaparece el control de un Poder Público superior.

Sin embargo, las constantes luchas entre feudos y el creciente prestigio de algunos reinos provoca durante el medioevo, junto con la enorme influencia ejercida por la Iglesia; son esenciales para

entender como se gestó la organización estatal moderna. El poder de los reyes para gobernar se convierte en un derecho divino, por lo cual se consideraba que su actuación no podía estar limitada, como lo demuestra la expresión clásica acuñada por los ingleses: "*the king can do no~~t~~ wron*" (el rey no se equivoca); esto nos lleva a afirmar, que en el medioevo no hay antecedente de la responsabilidad del Estado, además de que "... prevalecía la idea de que el poder público estaba sustentado en el derecho divino y así surgieron ideas como : "La voluntad del Rey es Ley". "El Rey no se equivoca", "El Rey no puede causar daño", etc., esto desencadena conflictos entre la Iglesia que se consideraba como dueña original del poder divino y terrenal, los reyes anteponen sus intereses a los de la religión y con ello logran la unidad territorial y política..."<sup>5</sup>

Empero, hacia finales del medioevo las monarquías alcanzan un enorme prestigio como consecuencia de las luchas por la unidad territorial y política; la consolidación de esa unidad es el origen del culto a la monarquía. A este respecto Allan Brewer-Carias hace un análisis interesante, en el que considera que el quebrantamiento del régimen feudal y la aparición del Estado Moderno se dan hacia el siglo XVI, cuando "... a la caída del Régimen Feudal, que se debió principalmente al inicio de un proceso centralizador promovido por el Monarca; a la transformación de un sistema agrícola en una economía basada en el comercio y artesanado; y al debilitamiento del poder temporal de la Iglesia y del Papado como consecuencia de la Reforma."<sup>6</sup> De ello podemos advertir que la unidad territorial y política, junto con la transformación del sistema agrícola en una economía de mercado, permitieron el surgimiento del Estado Moderno que se consolidó de manera definitiva bajo las monarquías de corte absolutista; cabe hacer notar que este fenómeno se dio en el caso de Francia y España, y en los demás reinos de Europa.

La concentración del poder en el Monarca, permitió la aplicación de medidas de carácter general en la economía para así controlar la actividad comercial y favorecer su realización; en este periodo predomina el denominado mercantilismo, caracterizado por la intervención del Estado en la economía a efecto de conseguir una balanza comercial favorable; esto se logra con el otorgamiento de privilegios en las actividades comerciales y con la formación de empresas. Para tal efecto se crea un aparato burocrático, encargado de realizar estos propósitos; inicialmente, dicho aparato fue conformado por el clero y la nobleza. Con el tiempo, los objetivos se amplían a lo político; en este sentido Allan Brewer-Carias establece lo siguiente: "...bajo la estructura del Estado absoluto surge una Administración poderosa, en algunos casos con mayor independencia del monarca y en otros

dependiendo de él, pero de cualquier manera, con un cuerpo burocrático de funcionarios que va a permitir la concentración del poder...”<sup>7</sup>

La monarquía absolutista alcanzó su máxima expresión en Francia, como consecuencia de los aciertos obtenidos en el reinado de Luis XIII a través de la designación del Cardenal Richelieu como Jefe del Consejo de Estado sometido a la nobleza, situación que fue aprovechada durante el reinado de Luis XIV en el cual se fortaleció la monarquía con una administración adecuada de los recursos del Estado y la elevación de los impuestos; esto permitió a su muerte el surgimiento de un poder omnipotente, razón por la cual el rey como gobernante no era sujeto de responsabilidad alguna, frente a los súbditos: la voluntad del Rey era ilimitada.

El Poder inconmensurable del Rey fue resultado del culto a la monarquía, que surgió como consecuencia de la unidad territorial alcanzada por Felipe IV, El Hermoso y la concentración del Poder político, lo cual resultó fundamental para consolidar al Estado Moderno; incluso permitió la creación de un aparato burocrático encargado de cumplir con ciertos propósitos fundamentales. Esto benefició a la monarquía a la nobleza y al clero, pero la deficiente administración de los recursos y el Poder ilimitado del Rey llevó al descontento social a las nuevas clases de comerciantes y artesanos.

Ante la situación de desastre imperante en la economía de Francia, debido al derroche de la Monarquía y la Corte que privilegiaron en exceso a la nobleza y al clero, además de las guerras que de manera frecuente se tenían con otras naciones, se originó un estallido social, en el reinado de Luis XVI, lo que trajo como resultado la caída de la monarquía absolutista y la transformación de la estructura social, que tuvo repercusiones en toda Europa y en América.

### **II.1.2. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico francés**

La Revolución Francesa, iniciada en 1789, representó un cambio significativo en la estructura social de Europa y abarcó las últimas décadas XVIII, como consecuencia de diversos factores entre los que destacan el descrédito en el que cayó la Monarquía durante el reinado de Luis XVI, las ideas de la Ilustración, la situación económica, el descontento generalizado del pueblo y, sobre todo, de las nuevas clases burguesas.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, termina con el anterior régimen y establece los principios esenciales del Estado; su contenido es la aspiración de crear una nueva estructura de gobierno basada en la división de poderes para lograr una convivencia social armónica, fundada en el respeto a las libertades individuales de pensamiento, palabra, prensa y trabajo, en la que además se respeta el derecho de propiedad y donde prevalezca la igualdad de derechos en la aplicación de las leyes y en la oportunidad para ocupar los cargos públicos.

Estos principios "...no valen solamente para los franceses, sino para todos los hombres; en ellos se perpetúa la universalidad el humanismo antiguo y de la cristiandad. Al proclamarlos la Revolución, invitando a cada uno a correr su suerte, despertaba la esperanza, exitadora de energías, en el momento mismo en que los cambios que ella operaba y el impulso del capitalismo brindaban oportunidades a la iniciativa privada: así pudo oponer a la Europa aristocrática, cuyos marcos rígidos ponían trabas al impulso individualista, incomparables recursos de vida y poder y seducir a través del mundo a todos los que soñaban con probar sus fuerzas." " La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* es una aportación de Francia a la cultura universal, al ser una aspiración del pueblo para alcanzar una convivencia social equilibrada.

No obstante, quienes la redactaron no tomaron en cuenta la necesidad de que el Estado respondiera por los daños causados a los individuos, lo cual se aprecia en el hecho de que sólo contempla la indemnización en los casos de expropiación, como acertadamente advierte Álvaro Castro Estrada: "Esta situación se mantiene durante muchos siglos más e incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a la indemnización previa en el caso de la expropiación forzosa, mas no alude siquiera a los daños no expropiatorios que con su actuar el Estado pueda causar a los ciudadanos."<sup>9</sup> Independientemente de que no considera a la responsabilidad patrimonial del Estado, lo cierto es que a partir de ella se sientan las bases para su posterior creación.

La creación del Derecho Administrativo es una de las consecuencias más relevantes de la Revolución de 1789, debido a la necesidad de poner en práctica los principios contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, comienzan a desarrollarse todos los ámbitos de la Administración Pública; esto dio como resultado la creación de normas e instituciones adecuadas a la nueva realidad, pues uno de los problemas más relevantes después de la Revolución es el de la justicia administrativa. Es así como nace el Consejo de Estado, el cual fue creado para resolver las controversias entre el Estado y los particulares como resultado del funcionamiento de los servicios públicos. Durante el periodo que abarca la segunda mitad del siglo XIX, el Consejo de Estado por medio de sus decisiones jurisprudenciales, establece los principios fundamentales de las relaciones

entre el Estado y los administrados. Y precisamente, una de las más importantes aportaciones de la Revolución será el hecho de que, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se sientan las bases para de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado es en realidad, reciente; es fruto de la interpretación de miembros del Consejo de Estado que, de manera responsable bajo los principios generales del Derecho, consideraron al Estado como el responsable directo por el daño causado a los particulares como consecuencia del funcionamiento de los servicios; sin duda se trata de una aportación jurídica original, resultado de las circunstancias particulares de Francia, puesto que una de las características esenciales del Consejo de Estado, es la de estar dentro de la propia Administración Pública y contar con las facultades necesarias para resolver las cuestiones inherentes a su desenvolvimiento.

Al estudiar los aspectos de la justicia administrativa y de la creación del Consejo de Estado Antonio Carrillo Flores expone que para analizar "el problema de la justicia administrativa históricamente ha tenido ligas con el de la división de poderes, pero puede plantearse, desvinculado de éste último..."<sup>10</sup>; esta parece ser la más adecuada por ser una interpretación particular del sistema francés y corresponder a las circunstancias predominantes al momento de la creación del Consejo de Estado.

Así lo demuestra lo externado por ese mismo autor, cuando establece que: "... como advierten los juristas franceses, a esta interpretación de la división de poderes no se llegó por consideraciones puramente lógicas sino por algunas circunstancias del momento. 'Desde el principio de la revolución. indica Bonnar, se manifiesta una extrema desconfianza respecto de los tribunales judiciales en lo que concierne en su aptitud frente a la Administración. Se creía ver a los tribunales que iban a crearse animadas de ciertas tendencias que habían tenido los del antiguo régimen. Particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII se había visto a los parlamentos, que eran las cortes de justicia soberanas, penetradas de un espíritu de oposición sistemática frente el poder real y a sus representantes locales, los intendentes: se mostraron imbuidos sobre todo por el afán de defender sus privilegios de clase, violentamente hostiles a todas las reformas administrativas y financieras, que fueran intentadas por el Gobierno real, utilizando así tanto sus poderes normales de jueces como sus poderes especiales de sanción y de registro para hacer fracasar esas reformas. Se quiso entonces que los nuevos tribunales no pudiesen imponer ellos también su conservadurismo estrecho y poner en peligro las grandes reformas que la revolución quería realizar, entregándose, como los antiguos parlamentos, a invasiones abusivas sobre los otros poderes con el fin de crear obstáculos a todo cambio.' "<sup>11</sup>

Como se puede observar, ante todo se buscó crear los órganos adecuados para que los cambios pudieran realizarse en la práctica, así el Consejo de Estado respondía a una necesidad lógica de que la justicia administrativa se impusiera en las relaciones surgidas entre el Estado y los particulares,

mediante la creación de un órgano que contara con los elementos técnicos suficientes para enfrentar los litigios derivados de la actividad de la Administración Pública, conforme a una interpretación racional del principio de la división de poderes, bajo la cual el poder judicial estuviera limitado a no interferir la obra de la Administración Pública, razón por la cual se establece un órgano especial dentro la propia Administración.

La creciente autoridad y prestigio que logra el Consejo de Estado francés en la primera mitad del siglo XIX, provocó una lenta transformación del sistema adoptado inicialmente por la Administración Pública y se le otorgaron facultades suficientes para que, como un Tribunal autónomo, resolviera las controversias del Estado y los particulares administrados. Dicho Consejo se caracterizó por estar dentro del Poder Ejecutivo, aunque se rompiera la vinculación jerárquica entre el órgano encargado directamente de la decisión de la contienda y la de los titulares del Ejecutivo, lo que originó que "... el Consejo de Estado dejará de ser un órgano formalmente consultivo en materia contenciosa para convertirse en órgano de decisión con jurisdicción propia. En Francia esto se realiza por ley en 1872."<sup>12</sup>

Una vez que el Consejo de Estado se convirtió en un Tribunal de competencia definida, sus decisiones jurisprudenciales fueron conformando un cuerpo legal de principios, que garantizaban el respeto a los derechos del particular. El Consejo de Estado no se limitó a la anulación de los actos que eran emitidos por la Administración; esto se trascendió para responsabilizar al Estado por los actos administrativos lesivos al interés privado, con lo cual se superó la irresponsabilidad del Estado, prevaleciente hasta ese momento.

Inicialmente, en Francia "...el particular lesionado sólo podía exigirle responsabilidad a los funcionarios públicos por la vía civil y, por ende, ante los tribunales ordinarios. A esta nueva etapa en la evolución histórica de la institución que estudiamos, se le conoció como la de la responsabilidad de los funcionarios públicos, la cual en cierta medida supera la de la irresponsabilidad del Estado",<sup>13</sup> en el cual, al igual que en otros regímenes, el particular debía cumplir ciertos requisitos que en la práctica limitaba su derecho a obtener una verdadera reparación pues "...a) particular que quisiese demandar a un funcionario público [tenía que cumplir con] una obligación previa, consistente en pedir autorización para proceder en contra de él en la vía civil, ya que aparentemente de no hacerlo así, se violentaba el principio de separación de poderes. Esta obligación que se consignaba en el artículo 75 de la Constitución del año VIII, y cuyo contenido había sobrevivido a nivel legislativo -ya no en forma constitucional- disponía que: 'Con excepción de los ministros, los agentes del Gobierno

sólo pueden ser perseguidos por los hechos relativos a sus funciones en virtud de una decisión del Consejo de Estado. En este caso, el procedimiento tendrá lugar ante los tribunales ordinarios”<sup>14</sup>

El reconocimiento a rango constitucional de la responsabilidad del funcionario es un avance frente a la irresponsabilidad absoluta que prevalecía con anterioridad; en la práctica no tiene aplicación debido a que se obliga al particular a recurrir primero a la propia Administración Pública, la cual debía emitir una resolución otorgando permiso para que los tribunales ordinarios pudieran conocer el asunto, con lo que dejaba en absoluto estado de indefensión a los particulares. Este absurdo pretendía evitar la violación al principio de la separación de poderes, situación que fue superada con la creación del Consejo de Estado como tribunal autónomo dentro del propio Poder Ejecutivo.

La integración de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado se dio de manera lenta, conforme el Consejo del Estado fue resolviendo de manera autónoma los casos que se les presentaron, lo que hace que el sistema de responsabilidad adoptado por Francia no tenga parangón con ningún otro, al ser resultado de las decisiones del juzgador; desde luego en la práctica surgieron decisiones diversas que llevaron a la creación de algunas jurisprudencias contradictorias; sin embargo, tales contradicciones se fueron superando con la integración de los elementos fundamentales de la institución que es objeto del presente trabajo y destacan por su importancia las que se comentan a continuación:

A) La responsabilidad patrimonial del Estado fue construida por el Consejo del Estado, a partir del llamado “...*arrêt Pelletier* de 1873, en virtud del cual se van progresivamente restringiendo los supuestos de falta personal del funcionario público, a faltas del agente que se produzcan en el servicio o con ocasión del mismo; posteriormente, tal responsabilidad -falta personal- se reduce a que ésta se haya producido con intención y cuya gravedad tenga el carácter de especial o grave. Fuera de estos casos, la responsabilidad se le atribuye en forma directa a la Administración.”<sup>15</sup>

La importancia de esta decisión jurisprudencial, la encontramos en principio en la distinción que se hace entre lo que inicialmente se denominó “falta personal” y una “falta en el servicio”; ello le permitió al Consejo de Estado establecer los casos en los que se excluye la responsabilidad patrimonial del Estado y aquellos en los que se reconoce que la actividad de la Administración Pública causó una lesión en los intereses particulares que la obligan a responder por el daño ocasionado, independientemente del acreditamiento o no de la “falta personal” del funcionario público, al

considerar que la falta se cometió como consecuencia del funcionamiento del servicio; por esta razón tiene un carácter impersonal o anónimo.

**B)** Otra decisión de singular importancia es la que corresponde al llamado *arrêt Blanco* de 1873, por la que, en sede judicial, por sentencia del Tribunal de Conflictos y precedida por las actuaciones ante el Consejo de Estado, se descartó definitivamente la idea de recurrir a los textos del Código Civil con lo cual se consagró una teoría autónoma de la responsabilidad administrativa, cuya elaboración correspondía al propio juez administrativo; es decir que con toda cautela, el juzgador dispuso que el principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración no puede regirse por los principios establecidos por el Código Civil, que regula las relaciones entre particulares y que esta responsabilidad no es general ni absoluta, pues tiene reglas especiales que varían según la necesidad del servicio y la exigencia de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.<sup>16</sup>

La importancia de esta decisión reside en que con esto se le da autonomía a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado; se reconocen así los rasgos especiales a los que está sujeta, con lo que se aparta de los principios del Derecho Civil al no ser compatibles con la necesidad de reparar los daños que la Administración Pública causa a los particulares en el desarrollo de sus actividades. Esto sucede porque los principios que regulan las relaciones entre los particulares no se adecuan a las situaciones que se presentan entre el Estado y los individuos, además de que la regulación de la responsabilidad del Estado debe conciliar la prestación del servicio con los derechos privados; gracias a esto, el Consejo de Estado estuvo en la posibilidad de aplicar nuevos criterios a los casos en los que la Administración Pública era parte, como lo demuestra la sustitución del concepto de "culpa" arraigado en el Derecho civil, por una nueva figura, la "falta en el servicio" dentro del Derecho Administrativo.

**C)** Otro aspecto sujeto a la decisión del Consejo de Estado es el que refiere a que "...un mismo daño podía ser ocasionado a la vez por una falta de servicio y por una falta personal, que dio origen a la teoría de la *acumulación de faltas*, a través de la sentencia Anguet de 1911. Pero el avance se consolida en 1918 con otra sentencia por mérito de la cual se consagró la denominada *acumulación de responsabilidades*, a fin de superar el problema de insolvencia que podía presentarse por parte del agente público que debiera responder personalmente en razón de haber incurrido falta grave por su actuar. Ante esta situación, surgió la *sentencia Lemonnier* de 1918 que resolvió la acumulación de responsabilidades con la Administración, en razón de que reconoció que la falta personal de carácter

grave de alguno de sus agentes estaba necesariamente relacionada con el servicio que había proporcionado los medios para llevarlo a cabo.”<sup>17</sup>

El Consejo de Estado emitió sus decisiones conforme a los casos que le fueron presentados, su labor práctica dio lugar a criterios diversos, que no siempre fueron acertados: “...el afán de declarar a la Administración responsable de los daños en los cuales ella solo era parcialmente responsable, la jurisprudencia francesa incurrió en excesos, que tuvieron que enmendarse para mantener y perfeccionar el sistema. Para ejemplificar esta situación, basta invocar una ejecutoria *Poursines* del Consejo de Estado del año de 1924, en virtud de la cual la administración no podía pedir reparación personalmente a su agente público respecto de los daños por el causados como consecuencia de su falta personal; desde luego bajo el supuesto, de que, como en el caso Anguet citado, la Administración por sí misma no hubiese causado el daño respectivo, sino que tuviese que responsabilizarse en razón de haberse cometido en el servicio.”<sup>18</sup>

Esto es claro ejemplo de que la labor del Consejo de Estado no siguió principios preestablecidos, sino que, a consecuencia de sus decisiones, fue elaborando los conceptos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual explica algunos excesos bajo los cuales se impide que la Administración pueda exigirle a su agente público de manera personal la reparación de los daños, que de forma también personal causó el agente, sin la intervención de la Administración.

Esta situación fue superada por el Consejo de Estado al admitir un recurso legal específico a la Administración para reclamar a su agente el daño causado en el servicio; así lo demuestra lo que comenta Álvaro Castro Estrada: “Para corregir esta situación que únicamente le dejaba a la administración la posibilidad de ejercitar la acción recursoria, subrogándose en los derechos de la víctima contra el agente autor de la falta personal de que se trate, en 1951 mediante la sentencia *Laurelle*, se admitió que la administración contara con un recurso específico para reclamarle a su agente, en los casos en que la propia Administración debiese participar por la existencia de un daño producido en el servicio...”<sup>19</sup>

Lo antes expuesto nos permite afirmar que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado nació en Francia, como producto de la labor del Consejo de Estado que inicia sus trabajos hacia 1872 como un tribunal administrativo de carácter autónomo, dentro de la propia Administración Pública. Las decisiones jurisprudenciales de este órgano fueron integrando los rasgos fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre las que destacan:

1- Autonomía de los principios que caracterizan a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

2- La distinción entre una "falta personal" y una "falta en el servicio", lo cual se hace posible la reparación directa del daño causado al particular por parte de la Administración Pública.

3- Se substituye a la "culpa" como criterio de imputación de la responsabilidad por un nuevo concepto la "falta en el servicio", lo cual hace posible la reparación objetiva de los daños causados a los particulares afectados por la actividad pública.

4- El Estado asume la responsabilidad objetiva y directa que deriva de los hechos y actos de la Administración Pública que afectan el patrimonio de los particulares.

5- La posibilidad de la Administración de exigir al agente o servidor público, el pago de los daños causados de manera personal por él y en los cuales no existe relación con la función pública.

En la actualidad, las decisiones del Consejo de Estado respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado han servido para integrar sus elementos fundamentales; se trata de un sistema que se va perfeccionando de manera permanente conforme los casos son sometidos a su decisión, lo cual le ha permitido conservar ciertos criterios e ir modificando o ampliando los alcances de la responsabilidad patrimonial que, de manera directa, corresponde cubrir al Estado por el daño causado a los particulares.

## **II.2. España**

El estudio de la evolución de la organización estatal en España, específicamente de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, es de especial importancia pues, además de que pertenece a la misma familia jurídica que nuestro sistema legal (la romano-germánica), las instituciones jurídicas y políticas en México se formaron con una marcada influencia de esta nación a consecuencia del periodo de dominación colonial. De ahí que, después de la independencia, prevalecieron normas e instituciones propias de la época de la Nueva España. En la actualidad, España cuenta con la legislación más avanzada sobre la responsabilidad estatal.

### **II.2.1 Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en España**

En los siglos VIII y VII antes de la era cristiana, los griegos que entraron en contacto con la Península encontraron diversos grupos humanos, los principales colonizadores de este territorio durante un largo periodo de tiempo fueron principalmente griegos y fenicios; los griegos colonizaron la zona norte de las costas del Mediterráneo y los fenicios el sur, que en el siglo VI antes de nuestra era cayó bajo dominio cartaginés.

La influencia de las culturas griega y púnica sobre la población autóctona dio origen, en el año 500 antes de la era cristiana, a la romanización de la civilización ibérica; a mediados del siglo III, los cartagineses fueron derrotados por los romanos en la I Guerra Púnica; éstos últimos se encargaron de conquistar la Península Ibérica, a la que le asignaron el nombre de Hispania. El territorio dominado se organizó para su administración en dos provincias: la Citerior y la Ulterior; sin embargo como las resistencias de los celtiberós continuaron, el territorio se dividió en tres provincias: Tarraconense, Bética y Lusitana. Se impuso la lengua utilizada en Roma, su legislación y su religión, floreció la vida urbana y la población aumentó.

Las tropas hispanas participaron en las conquistas llevadas a cabo por el Imperio. La importancia de esta provincia se demuestra con el hecho de que tres hispanos, Trajano, Adriano y Teodosio, llegaron a ser emperadores; así la civilización romana influye de manera determinante en la posterior formación de la organización estatal de España, lo que nos permite afirmar que al igual de lo

que sucedió en la Galia, durante este periodo no se desarrolló la responsabilidad del Estado y sólo encontramos algunos antecedentes vinculados a la Ley Aquilia y a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Después de la caída de Roma y tras el largo periodo de la Edad Media, hacia el siglo X, se formaron los reinos de León, Castilla, Navarra, Aragón y en 1479, se unifica el territorio de España, con el matrimonio de Isabel la Católica (Castilla) con el príncipe Fernando (Aragón), ya que Castilla y Aragón eran los reinos más importantes y con mayor poder en la Península, con lo cual la monarquía adquiere un enorme poder.

En el año de 1492, con el apoyo financiero de los Reyes Católicos, Cristóbal Colón efectuó la travesía del Atlántico y descubrió América en ese mismo año. España consiguió de manera definitiva la unidad territorial y política guiada por la monarquía; esto motivó el fortalecimiento del poder real, que fue consolidado por Carlos V, quien llegó a gobernar: los Países Bajos, el Franco Condado, Cerdeña, Nápoles, Sicilia y América. En este momento, la Monarquía adquiere un poder ilimitado, al someter a las Cortes castellanas para finalmente abdicar en favor de su hijo Felipe II y cederle la corona de España, los Países Bajos, América y las posesiones hereditarias de los Habsburgo y la Corona Imperial en su hermano Fernando. Felipe II gobernó guiándose por los intereses religiosos y afianzó a la monarquía absolutista.

La composición del pueblo español fue la base para que se crearan instituciones fuertes para limitar a la monarquía: "la aportación más importante del pueblo español es el sentir de libertad, frente a la inclinación de la monarquía de hacerse absoluta; España es un régimen de fuerzas encontradas en el cual frente al anhelo de libertad está el Poder del Monarca y su propensión al absolutismo, lo que ha traído como resultado que España se caracterice por el choque 'entre los que aspiran y los que no dejan pasar'. Así lo demuestran las instituciones que limitaron al Rey, entre ellas, las Cartas Puebla que fueron autorizaciones obtenidas del Monarca para crear o recrear comunidades, en las Ciudades que se enfrentaron al régimen monárquico y se opusieron al absolutismo; el fuero que obtuvieron les permitió autogobernarse y desarrollar el régimen municipal. Los órganos parlamentarios surgieron de esta misma lucha, las Cortes son órganos legislativos que constituyen un poder colateral; están compuestas por un grupo elitista y otro popular que representan los intereses del pueblo, de aquellos que necesitan protección del Estado. Otra institución es la del Consejo de Estado que era un órgano de asesoría para el Monarca, formado por personas distinguidas. Otra limitación al Poder del Rey, es la de los llamados Justicia de Aragón, Toledo, etc., que fueron funcionarios a quienes se les encargó la interpretación y aplicación de la ley; tenían una gran importancia por ser a quienes correspondía juzgar a las personas."<sup>20</sup>

Para gobernar los territorios en América, el Rey creó algunos órganos de gobierno, entre los que destacan: el Real y Supremo Consejo de Indias, que era la autoridad encargada de resolver en su nombre los diversos asuntos de la vida colonial, mediante leyes, autorizaciones y nombramientos y que también se encargaba de resolver los pleitos de las Audiencias y de refrendar a los arzobispos y obispos. También creó la Casa de Contratación de Sevilla, encargada de conceder permisos para explorar o colonizar, licencias para residir en los territorios coloniales, además de abastecer a la flota y guardar el tesoro, le correspondía juzgar, aplicar las leyes e intervenir en las actividades comerciales. La administración directa del territorio colonial, por su parte, se dividió en cuatro virreinos que eran: el de la Nueva España, el de Perú, el de Granada y el del Río de la Plata, y en cada uno de ellos se nombró un Virrey y una Audiencia.

Felipe II, ante los progresos protestantes, convirtió España en palanca de la Contrarreforma y consolidó en los primeros años de su reinado la hegemonía española, tras derrotar a los franceses en San Quintín y Gravelinas y a los turcos en Lepanto; incorpora Portugal a sus dominios y hace frente a la revolución burguesa surgida en los Países Bajos, a la presión de los hugonotes franceses, y al levantamiento de los moriscos en las Alpujarras. La coalición de Inglaterra, Francia y Holanda provoca las primeras derrotas y trae a los Países Bajos, un régimen autónomo.

Al finalizar el reinado de Felipe II, vino la decadencia de España debido a los numerosos impuestos que impidieron el desarrollo económico del imperio. La política despótica e intolerante mediante la cual se antepusieron los intereses de la unidad religiosa por encima de los intereses económicos y prácticos de la nación, acompañado de una política que favoreció a los intereses extranjeros y el establecimiento del latifundio nobiliario y eclesiástico, reafirmaron el debilitamiento de predominio español, a consecuencia de lo cual Francia e Inglaterra fortalecieron su influencia en Europa y América.

Durante los reinados de Felipe V y Fernando VI, en la primera mitad del siglo XVIII, se creó un nuevo aparato administrativo que facilitó la centralización del país y el autoritarismo monárquico. Carlos III fue el Rey de la dinastía Borbón más representativo del despotismo ilustrado español; sus ministros, Esquilache y Grimaldi primero, y Aranda, Campomanes y Floridablanca después, promovieron un vasto plan de reformas que tenían por objeto impulsar el desarrollo material del país, para lo cual se tomaron algunas medidas, como decretar la libertad de comercio de los puertos españoles con América.

España intervino al lado de Francia en la guerra de los Siete Años 1756-1763, y ayudó a los futuros Estados Unidos en su lucha por la independencia. En el reinado de Carlos IV, que comprende de 1788 a 1808, se produjo la Revolución francesa, que situó a España en el campo de las potencias contrarrevolucionarias, tras la ocupación de Napoleón; asimismo, como consecuencia de la actuación del Gobierno, se da el motín de Aranjuez en 1808, el cual provocó que Carlos IV abdicara en favor de su hijo Fernando VII para después obligarlo a renunciar al trono y entregárselo a su hermano José Bonaparte.

El pueblo madrileño, en apoyo a José I, se alzó contra los franceses el 2 de mayo de 1808, iniciando la Guerra de la Independencia española; se organizaron Juntas Provinciales de Gobierno que formaron la Junta Central Suprema de Sevilla, lo que fue imitado por los cabildos de las principales ciudades de las colonias españolas de América para finalmente derrotar a los franceses en Bailén; sin embargo, Napoleón mantuvo la ocupación de la Península durante el lapso que comprende 1809 a 1811, hasta que la ofensiva de los hispanos, expulsó a los franceses.

En 1814, Fernando VII fue restituido en el trono; una de sus primeras acciones fue la de anular la obra legislativa de las Cortes de Cádiz de 1812, que elaboraron con influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, para restablecer el absolutismo, lo que fue acompañado por una política de represión en contra de quienes se inclinaron por las reformas liberales. Esta situación agudizó el conflicto con las colonias de América; la rebelión interna impidió el envío de una expedición militar, además de que obligó a Fernando VII a jurar la Constitución de 1812, con lo que sucumbió el imperio español.

A esto siguió un periodo de inestabilidad, provocado por las diferencias entre los que apoyaban el absolutismo monárquico y los que impulsaron el cambio liberal. La reina María Cristina, regente de su hija Isabel, buscó el apoyo de los liberales, iniciándose la guerra civil; durante su desenvolvimiento se promulgaron diversas leyes como: Estatuto Real de 1834 relativas a la desamortización de bienes eclesíasticos y la supresión de los gremios, entre otras que sirvieron para terminar con las estructuras legales del antiguo régimen. En el reinado de Isabel II, a mediados del siglo XIX, la situación política se inclinó a favor de los moderados, lo cual permitió la consolidación de la burguesía española.

En esas circunstancias, se expidió la Constitución de 1845, de carácter moderada; esta situación deterioró la creación de un régimen liberal. La monarquía quedó así desprestigiada por una política dictatorial impuesta. Isabel II fue destronada y se convocó a las Cortes Constituyentes,

quienes optaron por la monarquía, en la Constitución de 1869, que además establecía principios democrático-liberales. Sin embargo, continuaron las luchas internas, lo que obligó a la burguesía a abandonar las ideas renovadoras, para apoyar la restauración monárquica.

En los años que comprenden de 1917 a 1923, se dio una profunda crisis social, agravada con huelgas campesinas, el descontento del ejército y la rebeldía de los parlamentarios catalanes. El pronunciamiento militar de 1923 del General Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña, apoyado por la burguesía, salvó a la monarquía, pero dio paso a la instauración de la dictadura a través de un Directorio militar, que fue sustituido en 1925 por un Directorio civil. En este periodo, Primo de Rivera desarrolló un vasto plan de obras públicas, pero no emprendió al interior las reformas básicas, lo que acrecentó las consecuencias de la crisis económica que se dio en 1929, situación que lo obligó a dimitir en el año de 1930.

## **II.2.2. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado y la legislación vigente en España**

En el siglo XIX prevaleció en España la idea de la irresponsabilidad del Estado; sin embargo, no podemos pasar por alto que en algunas leyes se establecieron situaciones concretas en las se consideró que el Estado debía responder por el daño causado a los particulares. Durante esta etapa prevalece la responsabilidad del Estado como algo excepcional en aquellos casos previstos en leyes especiales, como se advierte de la Ley de 1842, que contemplaba la obligación de la nación de "indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de las plazas, pueblos, edificios, etc."<sup>21</sup>; Ley de lo Contencioso (1888) -relativa a inexecución de sentencias firmes e indemnización a condenados posteriormente absueltos- (1899); Policía de Ferrocarriles; Instrucción de Sanidad (1904) -artículo 132, con relación a la destrucción o deterioro de objetos cuando lo exija la garantía de la desinfección-; de Uso de Armas-sobre indemnizaciones por muerte e incapacidad por el uso de armas por militares y personal del orden público- (1945), entre otras.<sup>22</sup>

A pesar de estos casos excepcionales, en la legislación española prevalece el principio de la irresponsabilidad del Estado, como se puede apreciar en la redacción de las disposiciones 1.902 y 1.903, párrafo quinto, del Código Civil de 1889, en las que se alude únicamente a la responsabilidad

del “funcionario”, cuando por su acción u omisión cause daño de acuerdo a los conceptos de culpa o negligencia, y sólo contemplan la responsabilidad del Estado respecto a la actuación para el caso del “agente especial”, las disposiciones citadas establecen en forma literal:

“Artículo 1.902- El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia esta obligado a reparar el daño causado”

“Artículo 1.903- (...)

El Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiere sido causado por el funcionario o quien propiamente corresponde la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.”<sup>23</sup>

En estos preceptos se señalan tres hipótesis: en la primera, conforme al artículo 1.902, de manera general se establece el principio de la responsabilidad como consecuencia de una acción u omisión en la que media culpa o negligencia; la segunda, contenida en el artículo 1.903, se acepta la responsabilidad civil del Estado únicamente en los casos en que el daño sea causado por un “agente especial”, y por último en la parte final de este mismo artículo se contempla la obligación de “funcionario” de reparar el daño, debido a que es a él a quien “propiamente corresponde la gestión” que causó el daño, de acuerdo al principio previsto en la hipótesis inicial.

Con base en lo anterior, se concluye que el reconocimiento de la responsabilidad a la que alude el artículo 1.903 del Código Civil de 1889 no contiene una intención real de salvaguardar los intereses del particular, ya que la responsabilidad del Estado sólo es posible en una situación ambigua, es decir, cuando se causa el daño como consecuencia de la actuación de un “agente especial”, lo cual resulta absurdo si se toma en cuenta que, de los daños que el Estado causa, son generalmente los “funcionarios” a los que corresponde “propiamente la gestión”.

Aunado a esto, la acreditación de la responsabilidad del funcionario, a quien corresponde de manera personal reparar cualquier daño causado a los particulares en el cumplimiento de su gestión, es imposible, debido a que depende de la demostración de que en la acción u omisión del funcionario medió culpa o negligencia. Esto no es fácilmente comprobable, en principio, porque resulta complejo para el particular identificar al funcionario que realizó la acción y a quien corresponde la culpa, conforme al principio general contemplado en el artículo 1.902 del Código Civil antes citado. Es así que, de acuerdo con estas disposiciones, el Estado no responde en la práctica por los daños causados a

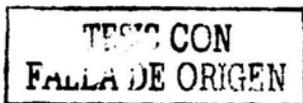
los particulares, ya que no se precisa quiénes son los agentes especiales; y por otro lado, la complejidad para el particular de demostrar la culpa del "funcionario" hacen nugatorio su derecho a la reparación del daño.

Por su parte Leguina Villa concluye que, para poder comprender el contenido de estos preceptos, hay que tener en cuenta las ideas predominantes en el momento de su redacción: "los términos literales del precepto [artículo 1.903] parecen abonar más bien la opinión tradicional... además, si se observa que, en el momento histórico en que fue elaborado el Código civil, la teoría orgánica adolecía todavía de muy escasa audiencia doctrinal -al menos entre los estudiosos del derecho privado- y que, por otra parte, mantenía todos su vigor en nuestro Derecho público el dogma de la incompatibilidad radical de la soberanía estatal con cualquier forma de responsabilidad frente a los particulares, parece más adecuado pensar que el Código civil quiso atribuir exclusivamente la carga del resarcimiento a los propios funcionarios." <sup>24</sup>

Álvaro Castro Estrada externa que respecto a estos preceptos "...hubieron dos interpretaciones: la primera, consistió en reconocer en el supuesto del artículo 1.902 un caso de responsabilidad del Estado por hechos propios; en cambio, en base al artículo 1.903, por hechos de tercero, ya que en su parte final dice "por medio de un 'agente especial', por no ser éstos órganos propios del Estado. La segunda, predicó que el único supuesto de responsabilidad del Estado era el previsto en el artículo 1.903, cuando el Estado actuara por medio de un agente especial, toda vez que no podría hablarse de culpa o negligencia del Estado en la organización de los servicios públicos, ni tampoco en la designación de sus agentes respecto de los actos de sus funcionarios en el desempeño de sus funciones [...] tratándose de la última interpretación mencionada, el problema sigue sin solución, habida cuenta de que el Estado actúa cotidianamente con funcionarios o agentes ordinarios, quienes son los que normalmente pueden causar los daños, cuya reparación reclama el particular lesionado. Así las cosas, si el único supuesto de responsabilidad del Estado es el relativo a los daños causados por medio de sus agentes especiales, resulta nugatoria la pretensión de responsabilidad de los mismos al particular..." <sup>25</sup>

Así, las disposiciones relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado contenidas en el Código Civil de España de 1889, si bien reconocen que el Estado puede ser responsable, en realidad son inaplicables y dejan en estado de indefensión a los particulares, sobre todo si se tiene en cuenta que "...la única posibilidad que se le dejaba al infortunado individuo para reclamar la reparación de los daños sufridos, era demandar directamente a los funcionarios que causaron el daño. Sin embargo, la cosa no es así de sencilla, ya que por disposición de la Ley de 1904 -Ley Maura-, se exigió al particular que tuviese la intención de demandar a un funcionario público, que en forma previa lo hubiese requerido por escrito, a través del conocido "recordatorio previo", resultando que si por alguna razón o motivo no lo hubiese hecho, no podría ejercitar la acción civil respectiva." <sup>26</sup>

Un ordenamiento jurídico interesante por su contenido y por las consecuencias que hubiera podido generar es la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, el cual en



su artículo 24 consideró que: "Ninguna reclamación contra el Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a este únicamente, durante otro año, en recurso que corresponda ante los Tribunales ordinarios competentes, a que hubiere lugar en su caso, como si hubiere sido denegada por el Estado".<sup>27</sup>

Según refiere Álvaro Castro Estrada, se trata de una Ley poco citada y comentada en la doctrina del Derecho situación que hace pensar que tuvo escasa aplicación práctica en el régimen jurídico español; sin embargo, este autor coincide en las apreciaciones hechas por Garrido Falla, en el sentido de que este dispositivo legal sobresaie por lo siguiente: 1. Establece la posibilidad de reclamar al Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad. 2. Competencia de tribunales ordinarios, cuando no haya sido admitida la reclamación en la vía administrativa. Y 3. Plazo de prescripción de un año para formular la reclamación y un supuesto temprano de negativa ficta por silencio de la Administración.

Castro Estrada, señala que Garrido Falla hace otra consideración de invaluable trascendencia al establecer que: "...el precepto transcrito no explicita los supuestos por los cuales ha lugar la indemnización respectiva, empero, sí habla del 'hecho en que se funde el reclamante'. De lo anterior, se infiere que tal indemnización puede proceder por todo daño material acaecido por la actuación de la Administración Pública y no únicamente por los daños derivados de actos administrativos, entendidos en su acepción jurídica. A no dudar, lo dicho constituye un precedente legislativo en esta materia...."<sup>28</sup>

El triunfo de los republicanos en las elecciones municipales convocadas en 1931 y la proclamación de la II República, el 14 de abril de ese año, fue acompañado por la expedición de la Constitución de 9 de diciembre, que entre sus preceptos incluyó la responsabilidad subsidiaria del Estado, reconocimiento que resulta importante en la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado al haberse incorporado a rango constitucional, en el artículo 41.3 que establece: "Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley"<sup>29</sup>

Otro ordenamiento legal citado por los estudiosos del tema es la Ley de Municipal de 31 de octubre de 1935, que en su artículo 209 disponía:

"Las entidades municipales responderán civilmente por los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroque la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas, directa o subsidiariamente, según los casos."<sup>30</sup>

Aun cuando estas normas jurídicas no tuvieron en la práctica vigencia, representan un enorme logro del pueblo español por la lucha de sus derechos.

La posterior Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, reprodujo en su artículo 405 la fórmula de la Ley de 1935, extendiendo su aplicación a todas las entes locales: "Las entidades locales responderán civilmente en forma directa o subsidiaria... de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroque la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios y agentes en la esfera de sus atribuciones respectivas." [en esa misma Ley se define que] Dicha responsabilidad será directa 'cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus funcionarios o agentes' (art. 406); [y que] será, en cambio subsidiaria, 'cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia grave imputable personalmente a sus funcionarios o agentes en el ejercicio de sus cargos' (art. 409)"<sup>31</sup>

Lo cierto es que, hasta mediados del siglo XX, salvo algunas excepciones introducidas por leyes especiales, la Administración Pública en España gozó en la práctica de una situación de inmunidad frente a los particulares, quienes se encontraban impedidos de obtener la reparación de los daños causados por ésta; con la situación prevaleciente se dejaba en absoluto estado de indefensión a los particulares frente al Estado, toda vez que no contaban con una posibilidad real de demandar la reparación de daños, debido a las imprecisiones y requisitos exigidos por las normas antes mencionadas.

Sin duda, la Ley de Expropiación Forzosa del 16 de diciembre de 1954 es una hazaña de los juristas que la introdujeron y de los legisladores que la consideraron adecuada para subsanar la situación de irresponsabilidad del Estado prevaleciente, pues con ella se incorporó de manera definitiva la responsabilidad patrimonial del Estado en el régimen jurídico de España, ya que en su artículo 121 estableció:

"Dará lugar también a indemnización con arreglo al mismo procedimiento [el de la expropiación] toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o la adopción de medidas de carácter discrecional no

fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo".<sup>32</sup>

La aportación fundamental de esta Ley es la de haber arraigado la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico español, ya que como advierte Álvaro Castro Estrada "La indiscutible amplitud del precepto citado, sin referencia alguna al elemento de culpa, propio de los ordenamientos civiles, adoleció empero de una limitación en cuanto a que el dispositivo se refiere exclusivamente a 'los bienes y derechos a que esta ley se refiere', lo que significa que se trata sólo de bienes expropiables. Entendido así el dispositivo legal, quedaban fuera de la protección indemnizatoria los daños físicos a las personas, incluida la misma vida".<sup>33</sup> esto fue solucionado en la redacción del Reglamento en el que se corrigió la limitación observada en cuanto a la aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues en el artículo 133 se determinaba expresamente:

"Dará lugar a indemnización toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos, siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente"

Los términos en los que la legislación, dispuso la responsabilidad patrimonial del Estado, se complementaron y perfeccionaron en las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del 26 de julio de 1957, como se puede advertir del contenido del artículo 40, primer inciso:

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa."<sup>34</sup>

El artículo 122 especifica, a su vez, que:

"En todo caso, el daño habrá de ser efectivo, evaluado económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas"<sup>35</sup>

Por último, en el artículo 43 de la misma Ley se prevé también la acción directa de resarcimiento contra los funcionarios que sean autores materiales del daño, limitada, sin embargo, a los casos en que sea posible probar una culpa grave en su comportamiento, al señalar que:

"Los particulares podrán también exigir a las autoridades y funcionarios civiles, cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia grave en el ejercicio de sus cargos."<sup>36</sup>

El proceso de evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado alcanza su máxima expresión al ser incorporada a la Constitución aprobada por las Cortes y ratificada por el pueblo español, mediante el referéndum de 1978, en la que los artículos: 9, numeral 3; 106 numeral 2, y 121, se refieren a esta institución:

#### Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En este precepto se establece con precisión que tanto los ciudadanos como los poderes públicos, están sujetos a lo que disponen la Constitución y las demás leyes que integran todo el sistema jurídico de España, y específicamente dispone que los poderes públicos deben promover de manera real y efectiva las condiciones para la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos. En el punto final de este precepto se hace mención de los principios fundamentales garantizados por la Constitución, entre los cuales se encuentran el principio de legalidad, jerarquía, publicidad e irretroactividad de las normas y de seguridad jurídica; del mismo modo, de manera expresa se considera como parte fundamental de estos principios la responsabilidad de los poderes públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por último, en el artículo 43 de la misma Ley se prevé también la acción directa de resarcimiento contra los funcionarios que sean autores materiales del daño, limitada, sin embargo, a los casos en que sea posible probar una culpa grave en su comportamiento, al señalar que:

“Los particulares podrán también exigir a las autoridades y funcionarios civiles, cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia grave en el ejercicio de sus cargos.”<sup>36</sup>

El proceso de evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado alcanza su máxima expresión al ser incorporada a la Constitución aprobada por las Cortes y ratificada por el pueblo español, mediante el referéndum de 1978, en la que los artículos: 9, numeral 3; 106 numeral 2, y 121, se refieren a esta institución:

#### Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En este precepto se establece con precisión que tanto los ciudadanos como los poderes públicos, están sujetos a lo que disponen la Constitución y las demás leyes que integran todo el sistema jurídico de España, y específicamente dispone que los poderes públicos deben promover de manera real y efectiva las condiciones para la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos. En el punto final de este precepto se hace mención de los principios fundamentales garantizados por la Constitución, entre los cuales se encuentran el principio de legalidad, jerarquía, publicidad e irretroactividad de las normas y de seguridad jurídica; del mismo modo, de manera expresa se considera como parte fundamental de estos principios la responsabilidad de los poderes públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En los artículos 106 y 121 de la Constitución, se establece:

#### Artículo 106

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

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

#### Artículo 121

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

La importancia de estos preceptos radica en el rango constitucional que se le otorga a la responsabilidad patrimonial del Estado; en ellos se hace un reconocimiento expreso del derecho que tienen los particulares frente al Estado de ser indemnizados en el caso de que alguno de los poderes públicos cause daño en sus bienes o derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La Constitución contempla que, en los casos de error judicial y por el funcionamiento anormal con relación a la Administración de Justicia, también es procedente la indemnización. Lo anterior es aplicable a todos los diferentes niveles del gobierno, como se puede apreciar del texto del artículo 149:

#### Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

(...)

18. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;

legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Este artículo nos "permite hablar de la existencia en España de un auténtico sistema de garantía patrimonial de los administrados";<sup>37</sup> ello, aunado al establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado a rango constitucional, ha permitido la creación de leyes reglamentarias en las que se han conservado los principios con los que se introdujo inicialmente la responsabilidad del Estado, pero se perfeccionaron a partir de su aplicación práctica, mediante los cambios introducidos a las disposiciones legislativas vigentes que regulan la responsabilidad de los órganos públicos, conforme la práctica viva lo ha venido aconsejando.

En ese contexto es importante señalar que el 26 de noviembre de 1992 se expidió la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual incorpora en su Título X, en los artículos 139 al 146, la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, que deroga expresamente los puntos 3 y 5 del artículo 22 y los artículos 29, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; el 26 de marzo de 1993 se aprobó el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial y se derogó el Capítulo II del título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1957.

En opinión de Leguina Villa, el sistema español de responsabilidad del Estado "...dentro del panorama actual del Derecho comparado, [es] el más avanzado, no sólo desde el punto de vista de la técnica jurídica empleada, sino también por lo que respecta al ámbito objetivo de los daños susceptibles de resarcimiento. Con esto no se pretende afirmar que entre el sistema español y otros sistemas de responsabilidad de los sujetos jurídicos-públicos -en particular el francés y el italiano- existan divergencias sustanciales (aparte las que se derivan de la 'especialidad' legislativa del instituto en el ordenamiento español, de carácter más bien secundario). Se pretende subrayar que, aún siendo idéntico el fundamento de nuestro sistema de responsabilidad aquél que sirve de base a otros ordenamientos, las fórmulas positivas utilizadas por el legislador español se adaptan con mayor precisión y rigor técnico a la naturaleza y a la función del instituto resarcitorio en la esfera jurídico-pública."<sup>38</sup>

En ese mismo sentido Álvaro Castro Estrada señala: "...a pesar de contar España con uno de los regímenes más avanzados del mundo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, perfeccionamiento continúa a través de las necesarias precisiones doctrinales y jurisprudenciales, ya que aún persisten indefiniciones de conceptos básicos... lo cual significa que la tarea todavía no está concluida en ninguna parte y, por tanto, aún sobra tarea que hacer."<sup>39</sup>

Lo cual se explica por la importancia de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y por la gran diversidad de actividades del Poder Público, más aun cuando la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico español se ha dado principalmente en el ámbito de legislativo con influencia de la doctrina; su establecimiento a mediados del siglo XX fue definitivo para que en un lapso relativamente breve se consolidara con rasgos propios, al grado de que en la actualidad España tiene la legislación más avanzada en el tema y su perfeccionamiento continúa como consecuencia de los casos y las experiencias que cotidianamente se presentan ante la Administración Pública y ante los tribunales competentes.

### **II.3. Estados Unidos de América**

El estudio de los antecedentes y evolución de la organización de los Estados Unidos de América, aunque pertenece a otra familia jurídica la del "common law", también resulta interesante para conocer el camino seguido por este sistema legal, en razón de la cercanía geográfica que nos vincula con este país y sobre todo por la influencia económica, política y cultural que tiene en el ámbito internacional.

#### **II.3.1. Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del Estado en los Estados Unidos de América**

La tradición cultural de los Estados Unidos de América tiene su origen en Inglaterra; por esta razón, en los antecedentes se incluyen algunos de los acontecimientos más relevantes para su formación. Los romanos comenzaron la conquista del territorio de la actual Inglaterra en el año 55 antes de la era cristiana, que se concreta hacia el año 43 de nuestra era, bajo el mando de Claudio; pasó así a formar parte de Roma y se organizó como provincia imperial. Sin embargo, en el año 350 comenzaron las invasiones de sajones y francos y, tras la retirada de las últimas legiones romanas en el año 407, fue invadida por los anglos y los sajones, quienes crearon varios reinos.

El feudalismo no se desarrolló de la misma manera que en el resto Europa debido a su aislamiento natural, lo cual le permitió la creación de diversas instituciones locales. Durante este periodo prevalecieron las luchas entre los distintos reinos de la isla, de las que sale fortalecido el reino de Wessex en el año 830, bajo el mando de Alfredo el Grande; pero a pesar de rechazar las invasiones danesas en el año 1017, el rey danés Canuto el Grande se convirtió en rey de Inglaterra. No duró mucho tiempo en el poder, pues fue substituido por Eduardo III el Confesor, quien gobernó en los años que comprenden de 1042 a 1066, periodo en el que se restauró la dinastía anglosajona. Inglaterra fue conquistada por los normandos, encabezados por Guillermo el Conquistador, que extendió sus dominios en grandes regiones de Europa.

Durante el periodo normando se cohesionó el reino, pero el dominio en la Europa continental, llevó a esa dinastía a enfrentar a Francia; las continuas luchas provocaron el descontento de la

población, lo cual influyó en los fracasos militares de Juan Sin Tierra por mantener las regiones dominadas en el continente; todo esto trajo como consecuencia la imposición por parte de la nobleza de una Carta Magna en el año de 1215, mediante la cual se sujetó el poder real al "common law", constituido por las normas consuetudinarias comunes. Además, se limitaron las facultades del monarca mediante la aprobación del Parlamento de las leyes en las que se afectaran los intereses de los particulares, especialmente las relativas a los impuestos, y se obligó al monarca a establecer los jurados populares para poder juzgar a quienes habían cometido algún delito; con posterioridad, en el año de 1258, mediante las Provisiones de Oxford, se estableció el control de los fondos reales constituidos por la recaudación de impuestos.

Inglaterra resultó derrotada en la guerra de los Cien Años 1339-1453, emprendida en contra de Francia; esto provocó que la aristocracia entrara en crisis y con ello se dio el ascenso de la burguesía, lo cual influyó para que iniciara la guerra de las Dos Rosas en el período que comprende de 1455 a 1487; en dicho conflicto las casas de York y Lancaster se disputaron el reino. Enrique Tudor puso fin a la disputa y tomó el nombre de Enrique VII; en los años de 1485 a 1509, época en la que se fortaleció el absolutismo monárquico, Enrique VIII rompió con la jerarquía impuesta por Roma y se convirtió en jefe de la Iglesia Anglicana; a este período se le considera como el de la Reforma. A su muerte, Isabel I consiguió el equilibrio político con el Parlamento; su hijo Jacobo I invocó el derecho divino del monarca para gobernar e intentar imponer el absolutismo, con lo que rompió los principios del régimen constitucional, situación que fue afrontada por Eduardo Coke en las sentencias del Tribunal de Justicia, quien sostuvo el principio de la superioridad judicial en la interpretación de la ley frente a la Corona.

La reforma religiosa derivó en la migración de la población hacia las tierras del Continente Americano; en el siglo XVI se inició la ocupación de San Agustín, hoy Florida, en 1565, seguida de la colonización de los italianos, franceses e ingleses que recorrieron las costas del norte del continente. Fue Walter Raleigh quien se estableció en lo que hoy es Virginia, en 1584; al mismo tiempo, los franceses exploraron el Canadá y desde allí realizaron expediciones hasta la desembocadura del Mississippi, dando origen a la Luisiana francesa. Los colonos ingleses llegaron al Nuevo Mundo como inmigrantes; venían acompañados de sus familias y llegaron en forma masiva en el siglo XVII. La colonización fue dirigida por las Compañías de Comercio y por grandes señores en busca de provecho. Otros grupos de colonos llegaron como refugiados, huyendo de la intolerancia de la Iglesia anglicana.

Eran los puritanos del Mayflower, que en 1620 constituyeron el embrión de Massachusetts, así como los cuáqueros, que en 1681 convirtieron Pennsylvania en su refugio.

A este núcleo original se unieron millares de europeos. En 1763 existían ya trece colonias en la vertiente atlántica, claramente diferenciadas: al norte, Nueva Inglaterra, integrada por las colonias de New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island y Connecticut, en las que pronto se formó una poderosa burguesía; en el sur, las colonias de Maryland, Virginia, las dos Carolinas y Georgia que basaban su economía en las plantaciones de tabaco, arroz y algodón, y su sociedad estaba dominada por una oligarquía de plantadores esclavistas; las colonias del centro, Nueva York, Nueva Jersey, Delaware y Pennsylvania, por su actividad y género de vida, se identificaban más con las colonias del norte.

Los colonos se enfrentaron a la metrópoli cuando ésta pretendió imponer una serie de medidas monopolistas; las trece colonias proclamaron su Independencia el 4 de julio de 1776 y tomaron el nombre de Estados Unidos de América. Las milicias de los colonos, bajo el mando de Washington y con el apoyo del ejército francés, derrotaron a los británicos en el año de 1781, quienes por el Tratado de París o de Versalles de 1783 reconocieron la independencia de sus antiguas colonias, que se convirtieron en estados de la nueva república, organizada federalmente de acuerdo con la Constitución de 1787.

A principios del siglo XIX se inició la expansión hacia el oeste con la compra de la Luisiana, seguida de Florida, Oregon que fue cedido por los británicos y tras una guerra con México, se anexó Texas y se adueñaron de la Alta California y Nuevo México.

La existencia de dos sistemas productivos diferentes, uno basado en el trabajo libre, asalariado, y el otro en la esclavitud, llegó a convertir esta contradicción en antagónica. Los antiesclavistas organizaron un nuevo partido republicano en 1854 y su candidato, Abraham Lincoln, alcanzó la presidencia en 1860. Esto provocó la separación de los estados del Sur que formaron los Estados Confederados de América en el año de 1861, con Jefferson Davis como presidente y Richmond (hoy Virginia) como capital. La nueva Confederación sudista agrupó nueve millones de habitantes, de los cuales cuatro millones eran esclavos. El ataque sudista a los norteamericanos desencadenó la Guerra de Secesión que duró de 1861 a 1865 y culminó con la victoria del norte.

La unificación del país amplió el mercado interno, propiciando el acelerado desarrollo del capitalismo en el último tercio del siglo XIX. La explotación de sus grandes recursos, su

extraordinario crecimiento demográfico y la facilidad de comunicaciones llevaron la economía, hacia 1895, al primer lugar mundial.

### **II.3.2. La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado y la legislación vigente en los Estados Unidos de América**

En el sistema jurídico norteamericano no se ha dado un gran desarrollo de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que los principios heredados del sistema inglés no le son favorables; recordemos que en el sistema legal inglés prevalece el principio de que el Rey nunca hace mal, lo cual ha traído como consecuencia que la Corona no pueda ser demandada sin su consentimiento y un particular sólo puede demandarla una vez que mediante una petición obtiene el permiso de la Corona; aunado a esto, en ese sistema no se ha desarrollado el Derecho Administrativo, bajo el principio de que tanto el Estado como los particulares están regulados por las mismas leyes y responden ante los mismos tribunales ordinarios.

Estos principios, heredados del sistema legal inglés, han obstaculizado el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema norteamericano, como lo demuestra el hecho de que "Una de las primeras reformas de la Constitución posterior a la Carta de Derechos (que ya implícitamente estaba aceptada desde que se ratificó el texto) tuvo por objeto prohibir a la Suprema Corte de Justicia que enjuiciara a los Estados sin su consentimiento... La reforma undécima tuvo que declarar en forma expresa que nunca se extendería la jurisdicción de la Corte hasta enjuiciar a un Estado sin su consentimiento",<sup>40</sup> con lo que se reproduce la imposibilidad de demandar sin su permiso al Estado en los ámbitos federal y local.

La Constitución de 1787, establece en su artículo 3º puntos 1 y 2, lo siguiente:

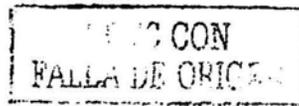
1. Se depositará el Poder Judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.

2. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

La Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al interpretar la disposición previamente citada, consideró que "...cuando el artículo 3º fracción II de la Constitución habla de que el Poder Judicial se extenderá entre otras a las "controversias en que los Estados Unidos sean parte", sienta un principio cuyo alcance hay que establecer en armonía con las viejas reglas que en materia de enjuiciamiento regían y eran respetadas en la época en que se dictó la Constitución...";<sup>41</sup> por lo que se continúa la tradición de que no se puede enjuiciar a ningún Entidad local sin su consentimiento.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo que dice a este respecto Antonio Carrillo Flores: "No debe pensarse, si embargo, que el derecho norteamericano no conozca hipótesis alguna de enjuiciamiento del Estado a instancia de particulares. Desde 1855 se abordó el problema al establecerse la Corte de Reclamaciones (Court of Claims). De 1855 a 1863, por disposición legal los fallos condenatorios de la Corte que implicasen la erogación de fondos públicos no podían cumplirse sino cuando el Congreso, a propuesta del Secretario del Tesoro, hiciera la necesaria provisión de fondos. En ese año la Suprema Corte dictó una ejecutoria, *Gordon vs Estados Unidos*, resolviendo atendida esa restricción, la Court of Claims no era un tribunal verdadero, puesto que no se concibe un tribunal digno de este nombre que no tenga autoridad para ejecutar sus decisiones. El Congreso, entonces, derogó el precepto referido y desde esa época la Suprema Corte admitió el carácter de Tribunal de la Court of Claims y, consecuentemente, su propia jurisdicción para conocer la apelación de los fallos de dicho cuerpo. Esta situación perduró hasta 1925, cuando al cambiarse el enjuiciamiento federal de apelación, se fijó el recurso discrecional de certiorari como el adecuado para llegar a la Suprema Corte."<sup>42</sup>

Con base en lo anterior, podemos observar que, si bien la Suprema Corte al interpretar el artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos considera que en el ámbito local se requiere del consentimiento de los Estados para que puedan ser demandados, en el ámbito federal la creación de la Corte de Reclamaciones otorgó a los particulares la posibilidad de demandar a la Federación e incluso al máximo tribunal de ese país; consideró que la Corte de Reclamaciones es ajena al privilegio que la Federación disfruta de no ser demandada, en virtud de que el Congreso la creó como un órgano para



su auxilio y por ello la facultó para que ejercite una competencia determinada distinta de la que corresponde a los tribunales en sentido constitucional en la decisión de cierto tipo de contiendas suscitadas entre los particulares y el Estado, lo cual es un reconocimiento importante respecto a la responsabilidad del Estado y la reparación de los daños causados a los particulares.

Por otro lado, podemos apreciar que, aun cuando la Corte de Reclamaciones fue legitimada por el Congreso y por el máximo Tribunal de ese país, el procedimiento legal para restituir al particular de los daños causados por el Estado se caracteriza por ser muy complicado y su ejecución es casi imposible, dada la necesaria aprobación de una Ley especial por parte del propio Congreso para disponer de los fondos públicos necesarios para indemnizar a los particulares afectados en sus bienes o en sus derechos.

Al establecer, las características del sistema jurídico norteamericano y las circunstancias que han impedido en la práctica la reparación de los daños causados a los particulares por el Estado, Antonio Carrillo, señala que: "...la jurisdicción de la Court of Claims no se ha extendido a la reparación del daño patrimonial, consecuencia de la acción administrativa irregular: En efecto, las disposiciones que fijan la competencia de la Corte determinan como casos más generales los vinculados con los contratos o actos asimilables a contratos o con situaciones especiales admitidas en las leyes del Congreso (muchas se han dictado que mandan al tribunal de Reclamaciones intervenir en casos concretos) pero no a lo que en el derecho anglo-sajón, se les llama "torts"; esto es, los actos y hechos generadores de responsabilidad extracontractual que están en un punto medio entre el cuasicontrato y el delito que en materia administrativa, cubren las mismas situaciones que, según adelante se verá, corresponden a la que agrupa el concepto francés de la "culpa del servicio público."<sup>43</sup>

Lo anterior explica la escasa evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico norteamericano, ya que la Corte de Reclamaciones, a pesar de ser un órgano auxiliar del Congreso, no ha extendido su competencia a los actos y hechos en los que se lesiona al particular como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que se dan de manera extracontractual, lo cual resulta contradictorio con el propio sistema legal norteamericano si se tiene en cuenta, que entre los particulares "... el ofendido cuenta, conforme al derecho anglosajón, con una amplia oportunidad para obtener la reparación; en cambio como nos dice William Anderson, 'cuando el gobierno o alguno de sus funcionarios o empleados comete el acto en perjuicio de una persona privada, el caso es diferente. Un camión de correos atropella a un niño o daña un automóvil; un inspector gubernamental de alimentos destruye algunas substancias en buen estado al hacer una inspección y así sucesivamente. Estos son 'torts'. La vida, la libertad, o la propiedad ha sido tomada o dañada por actos gubernamentales en estos casos la Corte de Reclamaciones no puede intervenir. Es necesario que el ofendido o sus herederos, si el ha muerto, logren que un miembro del Congreso promueva

CON  
FALLA DE ORIGEN

una ley especial (private bill) que sea aprobada por el Congreso y sólo así podrá lograrse la restitución de los daños. Todavía el Congreso no ha creído oportuno entregar a una Corte regular la decisión de estos casos de acuerdo con la ley" Ser advierte desde luego lo incierto o irregular del procedimiento, sometidos a las contingencias de la política. tonado esta expresión en su sentido más pobre..." 44

Lo que demuestra que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en una situación precaria en los Estados Unidos de América, ya que en la práctica resulta extremadamente complicado la creación de una ley especial por parte del Congreso, para que se pueda proceder a la obtención de los fondos públicos necesarios para indemnizar a los particulares de los daños causados por el Estado; así lo demuestran los "...ejemplos tomados de tres periodos de sesiones del Congreso, los corridos del año de 1929 a 1931: mediante una de esas leyes especiales se concedió una compensación de 1,000 dólares a una joven atropellada por un camión de correos en 1917, esto es, 14 años después del accidente; por otra se fijó una indemnización a una persona arrestada sin motivo y objeto de medidas confiscatorias en 1918, y mediante una tercera se otorgaron 90 dólares al dueño de una propiedad dañada por una explosión en la estación migratoria de Staten Island en Nueva York." 45

Si bien se han dado esfuerzos interesantes en el sistema legal norteamericano, su desarrollo es muy limitado en comparación con otros sistemas en los cuales sin mayor dificultad los particulares pueden demandar al Estado y obtener una indemnización. Tal es el caso de lo que menciona William Anderson, según nos comenta Antonio Carrillo Flores, cuando señala: "Ante la dificultad del procedimiento legislativo, los particular[es] en general prefieren seguir otro camino establecido por una ley de 1922: acudir a los departamentos del Ejecutivo que están autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares "cuando el daño es a la propiedad y no a las personas y siempre que el propietario convenga en el arreglo que con el se tenga termine el asunto". Este tipo de reclamación, concluye el autor citado, en su obra sobre el Gobierno Americano, puede resolverse directamente sin recurso a los tribunales, pero es curioso que los derechos de propiedad tengan primacía sobre las personas: Si el automóvil de alguien es dañado por un camión del correo hasta por mil dólares o menos, el departamento respectivo puede reparar el daño, más si un peatón es el atropellado por el mismo vehículo y sufre lesiones que lo obliguen a hospitalizarse y a pagar fuertes sumas por su curación, sólo una ley del Congreso puede indemnizarlo y esto, acaso, muchos años después de lo sucedido." 46

A pesar de esto, los Estados Unidos de América han superado en cierto grado los principios del sistema inglés, gracias a la creación de un tribunal especial, la Corte de Reclamaciones desde el año de 1855, encargada de resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y los órganos del Estado, aunado al fortalecimiento que obtuvo por parte del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de ese país, que lo constituyeron como órgano auxiliar del Congreso para conocer los asuntos en los que existan controversias entre los órganos del Estado federal y los particulares.

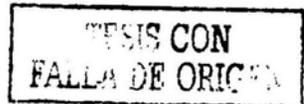
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

una ley especial (private bill) que sea aprobada por el Congreso y sólo así podrá lograrse la restitución de los daños. Todavía el Congreso no ha creído oportuno entregar a una Corte regular la decisión de estos casos de acuerdo con la ley" Ser advierte desde luego lo incierto o irregular del procedimiento, sometidos a las contingencias de la política, tomado esta expresión en su sentido más pobre..."<sup>44</sup>

Lo que demuestra que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en una situación precaria en los Estados Unidos de América, ya que en la práctica resulta extremadamente complicado la creación de una ley especial por parte del Congreso, para que se pueda proceder a la obtención de los fondos públicos necesarios para indemnizar a los particulares de los daños causados por el Estado; así lo demuestran los "...ejemplos tomados de tres periodos de sesiones del Congreso, los corridos del año de 1929 a 1931: mediante una de esas leyes especiales se concedió una compensación de 1,000 dólares a una joven atropellada por un camión de correos en 1917, esto es, 14 años después del accidente; por otra se fijó una indemnización a una persona arrestada sin motivo y objeto de medidas confiscatorias en 1918, y mediante una tercera se otorgaron 90 dólares al dueño de una propiedad dañada por una explosión en la estación migratoria de Staten Island en Nueva York."<sup>45</sup>

Si bien se han dado esfuerzos interesantes en el sistema legal norteamericano, su desarrollo es muy limitado en comparación con otros sistemas en los cuales sin mayor dificultad los particulares pueden demandar al Estado y obtener una indemnización. Tal es el caso de lo que menciona William Anderson, según nos comenta Antonio Carrillo Flores, cuando señala: "Ante la dificultad del procedimiento legislativo, los particular(es) en general prefieren seguir otro camino establecido por una ley de 1922: acudir a los departamentos del Ejecutivo que están autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares "cuando el daño es a la propiedad y no a las personas y siempre que el propietario convenga en el arreglo que con el se tenga termine el asunto". Este tipo de reclamación, concluye el autor citado, en su obra sobre el Gobierno Americano, puede resolverse directamente sin recurso a los tribunales, pero es curioso que los derechos de propiedad tengan primacía sobre las personas: Si el automóvil de alguien es dañado por un camión del correo hasta por mil dólares o menos, el departamento respectivo puede reparar el daño, más si un peatón es el atropellado por el mismo vehículo y sufre lesiones que lo obliguen a hospitalizarse y a pagar fuertes sumas por su curación, sólo una ley del Congreso puede indemnizarlo y esto, acaso, muchos años después de lo sucedido."<sup>46</sup>

A pesar de esto, los Estados Unidos de América han superado en cierto grado los principios del sistema inglés, gracias a la creación de un tribunal especial, la Corte de Reclamaciones desde el año de 1855, encargada de resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y los órganos del Estado, aunado al fortalecimiento que obtuvo por parte del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de ese país, que lo constituyeron como órgano auxiliar del Congreso para conocer los asuntos en los que existan controversias entre los órganos del Estado federal y los particulares.



Sin embargo, la Corte de Reclamaciones, no ha extendido su competencia a los casos en los que el Estado causen daños a los individuos, ya sea en sus bienes o en sus derechos, puesto que únicamente interviene cuando en una ley especial se autoriza la indemnización mediante fondos públicos a los particulares, por lo que no se ha desarrollado la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

De ahí que en 1948 se estableciera en los Estados Unidos la posibilidad de demandar al Estado a través de la Ley Federal sobre Demandas de Daños Civiles (*Federal Tort Claims Act*), en la que se incluye una acción para los particulares, por medio de la cual se les permite demandar al Estado, pero conforme a los requisitos del "common law", -entendido como el "conjunto de reglas y normas tradicionales que constituyen el núcleo común, a los Derechos de ese sistema, particularmente según han sido reconocidos por la jurisprudencia o en una acepción más amplia las normas o reglas que no tiene un origen legislativo",<sup>47</sup>-, el particular se encuentra obligado a demostrar que la actuación del funcionario fue culposa, pues el Estado sólo se obliga cuando se demuestra que no cumplió con la obligación de actuar, respecto al actor, tal y como hubiera maniobrado un hombre responsable<sup>48</sup>. Es así que el Estado sólo asume la responsabilidad de manera indirecta; toda vez que el "common law" exige como requisito acreditar la culpa del funcionario y/o Estado, lo cual impide la reparación de los daños causados, debido a la complejidad para demostrar tal circunstancia.

En ese sentido, John Clarke concluye que "...la Ley Federal sobre Demandas de Daños Civiles "no puede pretender haber llenado la gran laguna de la justicia administrativa americana, laguna que resulta de la imposibilidad para el particular de recibir justicia del Estado en los muchos casos en que un acto administrativo puede perjudicar un derecho suyo. Es una ley digna de alabanza por lo mucho que puede hacer, pero censurable por lo mucho que no hace"<sup>49</sup>

El escaso desarrollo del sistema jurídico norteamericano respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, tiene su origen en la concepción de que el particular debe demostrar la culpa en la que incurrió el Estado a través de su funcionario, cuando en otros países esta concepción ha sido superada al considerar que se deja en estado de indefensión a los particulares, al sujetarlos a la acreditación de la culpa, en principio porque ¿a que funcionario le corresponde asumir la responsabilidad: al que ordena o al que ejecuta?. En todo caso, la culpa es una figura incompatible con la necesidad de que el particular asuma en lo individual daños o lesiones causados por el funcionamiento de los servicios públicos brindados por el Estado; por tal motivo, el Consejo de Estado

en Francia considera que es suficiente que el daño se haya dado como consecuencia del mal funcionamiento del servicio público, para que el Estado asuma de manera directa y objetiva la indemnización al particular afectado.

Todo ello, nos permite afirmar que, en el marco de la responsabilidad patrimonial del Estado dentro de la justicia administrativa norteamericana, no se ha desarrollado un sistema de responsabilidad amplio para resarcir a los particulares de los daños causados por el Estado, en principio por la estructura interna del sistema federal norteamericano. Otra limitación importante es el requisito exigido por el "common law", por el cual se obliga al particular a acreditar la culpa en la actuación del funcionario para que el Estado adquiera de manera indirecta la reparación del daño causado, aspecto que impide al particular recibir en el ámbito federal una indemnización adecuada por parte del Estado en los casos en que un acto administrativo lo perjudica.

Lo que no quiere decir, que el sistema jurídico de los Estados Unidos de América carezca por completo de ciertos instrumentos legales para resarcir a los particulares, como se ha demostrado previamente, sobre todo porque a diferencia de lo que sucede en el ámbito federal, cada uno de los Estados que lo integran han desarrollado criterios propios para proteger a los particulares de la actividad pública, sin embargo el estudio de las circunstancias particulares prevaecientes en cada uno de ellos, rebasa en extensión los propósitos del presente trabajo de tesis. Así lo expuesto, sólo busca establecer algunos de los aspectos más relevantes del sistema norteamericano en el ámbito federal.

#### **II.4. Estados Unidos Mexicanos**

Las instituciones que han surgido en México después de su independencia han buscado que prevalezca el Estado como forma de lograr la convivencia y el mejoramiento social. Así lo demuestran la adopción y desarrollo de la organización municipal, la división de poderes y el federalismo.

Pero también sus instituciones han sido importantes fuentes de referencia para otros Estados; ejemplos claros de esto son el juicio de amparo y la inclusión de los derechos sociales en la Constitución de 1917, así como la adopción de una política exterior basada en los principios de: autodeterminación de los pueblos, la no intervención, solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, etc.

Las luchas del pueblo durante nuestra historia como Estado independiente han permitido la adopción y el perfeccionamiento de sus instituciones de gobierno; hoy, la limitación del Poder Público y su sometimiento al Derecho es parte de un proceso para convertir al Derecho y al Estado en instrumentos sólidos para superar los rezagos sociales; la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, al estar vinculada con los principios del Estado de Derecho, cobra un papel primordial en la convivencia y el mejoramiento social.

De ahí la importancia de estudiar los antecedentes en los que el Estado en México ha asumido la responsabilidad por los daños causados como consecuencia de sus actividades.

##### **II.4.1. Antecedentes y proyección de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano**

La conquista de territorios después de los descubrimientos geográficos iniciados por Cristóbal Colón, le permitieron a España establecer varias colonias, entre ellas la Nueva España, regida por las instituciones y los ordenamientos de ese país, durante un periodo que comprende casi tres siglos. Por ese motivo, los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en México serán analizados a partir de su independencia en 1821.

En el siglo XIX prevaleció la inestabilidad social; la idea de la irresponsabilidad del Estado heredada de España siguió prevaleciendo, aunque no podemos pasar por alto algunas medidas y

normas legales por las que el Estado asumió el pago de los daños sufridos por los particulares en situaciones concretas, generalmente como consecuencia de las guerras y las luchas intestinas, sin que esto permitiera la formación de una legislación adecuada.

Un primer antecedente es el que contiene la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles, expedida el 23 de febrero de 1822, ya que en ella se reconoció que el Estado tenía el deber de pensionar a los familiares de los soldados muertos por el movimiento de independencia, situación que también se aplicó en el caso de los daños causados a los extraños y a los enemigos.

Asimismo por Decreto del 28 de junio de 1824, se reconocieron las deudas contraídas por México hasta el 17 de septiembre de 1810 y su correspondiente pago; con ello se reconocieron los créditos contraídos durante el periodo de gobierno virreinal.

La inestabilidad prevaleciente en el siglo XIX se refleja en la expedición de la Ley del 22 de febrero de 1832, en la cual se determinó que los sublevados debían responder con sus bienes respecto a los daños causados a las propiedades de los particulares, mientras que el Estado sólo asumiría la responsabilidad de los daños causados de manera directa por sus agentes.

Algunos ejemplos excepcionales en la reparación de daños a los particulares, asumidas por el Estado en esos años, son: la indemnización otorgada a Federico Doring a través del Decreto del 23 de abril de 1834, por las pérdidas sufridas por la expedición organizada en Tampico en contra de los españoles. De igual manera, la reparación hecha después de la toma de Zacatecas del 10 de mayo de 1835 y la indemnización que otorgó el Gobierno mediante el Acuerdo del 10 de noviembre de 1836, al Convento de la Cruz de Oro, por los daños sufridos a raíz del incendio de pólvora ocurrido el 31 de marzo de 1849.

En octubre de 1855, se emitió un Decreto, con el nombre de "Ley de Reclamaciones", en el cual se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos de la revolución; esencialmente se buscaba indemnizar a las víctimas por de los daños causados por acciones bélicas.

En las denominadas "Leyes de Juárez" del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, expedidas en Veracruz, se acuerda otorgar una indemnización a las víctimas de los daños en bienes muebles e inmuebles ocurridos durante el bombardeo a Veracruz.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

A través de la Ley del 31 de enero de 1870, se hacen prevenciones respecto a la responsabilidad pecuniaria de los sublevados y el 23 de marzo de ese mismo año se gira una circular recomendando la aplicación de la Ley de Responsabilidad de los sublevados.

En los anteriores ejemplos prevalece la idea del riesgo que genera la actividad del Estado en situaciones de guerra o invasiones, levantamientos armados o revueltas, que deben ser repelidas o controladas en beneficio del bien común; por ello es deber del Estado reparar los daños causados a los particulares en defensa del territorio y del orden establecido; sin embargo, una vez que se regresa a circunstancias normales, se considera que el Estado no tiene porque reparar daños a los particulares por las actividades de los órganos públicos, puesto que están encaminadas a un beneficio común.

En todo caso, la responsabilidad adquirida por el Estado mediante los decretos y las leyes citadas es asumida de manera excepcional para reestablecer las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento social; en ese sentido, los particulares afectados no debían comprobar la culpabilidad de quienes ocasionaban los daños en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en este caso de carácter militar, ya que en las situaciones previstas por los ordenamientos citados sólo tenían en cuenta la existencia del daño y la necesidad de repararlo; con ello el Estado se responsabilizaba de manera objetiva.

En la época porfiriana, que comprende de 1877 a 1910, la responsabilidad patrimonial del Estado, no se desarrolló, aun cuando en estos años se imitó la forma de vida europea y de manera especial la de la sociedad francesa, esto no se reflejó en aspectos fundamentales de la organización estatal; de ahí que, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado creada por el Consejo de Estado en favor de los administrados, debido a que el Gobierno no se preocupó por la protección de los derechos individuales y por el contrario se inclinó por favorecer los intereses de los inversionistas extranjeros, lo cual generó el descontento de la mayor parte de la población, que tenía malas condiciones vida, esto desembocó en un movimiento armado que derrocó al régimen político imperante y que dio lugar a un largo periodo de inestabilidad.

En el periodo revolucionario se emitieron algunos ordenamientos, entre los cuales destacan la Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911 y en ese mismo año, el 30 de julio, se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones encargada de los daños producidos en la Revolución, iniciada en noviembre de 1910.

Esta norma fue sustituida por la Ley de Reclamaciones del 24 de noviembre de 1917, expedida por Venustiano Carranza en uso de sus facultades extraordinarias. Por disposición de esa norma se instituyeron dos comisiones; una de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en personas o en propiedad particular como consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917, mientras que la otra se encargaba de las apelaciones hechas por los extranjeros en contra de los fallos de la primera.

Lo más relevante de estas disposiciones es que las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por las fuerzas revolucionarias legítimas durante la lucha contra los rebeldes o en los causados por el Ejército Federal hasta su disolución; de ahí que sólo era necesario acreditar la relación de causalidad entre el daño y las actividades de las fuerzas revolucionarias o militares, lo que representa un importante avance respecto al criterio de imputación tradicional del derecho civil.

El 30 de agosto de 1919 se emitió una nueva Ley de Reclamaciones, en la que se presta especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no se contemplaban con anterioridad; además, se sentaron las bases para la constitución de las comisiones: mixta general y especial de reclamaciones. En el artículo 3º fracción IV de esta Ley se establece como objeto de reclamaciones los daños provocados por forajidos o rebeldes, siempre y cuando se comprobara que el daño causado se había consumado a consecuencia de algún acto u omisión imputables a las autoridades legítimas, y en el artículo 6º se señala que son objeto de la indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones, sobre todo cuando no hubiere mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

En las convenciones internacionales, suscritas por nuestro país, el Estado asumió la reparación de los daños a los ciudadanos extranjeros, que a través de sus gobiernos buscaron la satisfacción de sus reclamaciones, a las cuales se dio seguimiento mediante comisiones especiales.

Así lo demuestran las reclamaciones México-Estados Unidos de América, que dieron origen en 1868 a la celebración de una Convención para el fallo de las reclamaciones por los daños y perjuicios causados después del Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado el 2 de febrero de 1848, a través de la cual se creó una Comisión Mixta que inició el estudio de las reclamaciones que, para el año de 1870, alcanzaban un total de mil diecisiete e incluían los daños a las personas y a las propiedades causadas como consecuencia de la inestabilidad social.

El 31 de mayo de 1911, se expidió una Ley para crear una partida especial en el presupuesto con el propósito de cubrir las indemnizaciones resultantes de los daños causados durante el período de la revolución y, como se señaló con antelación, Venustiano Carranza en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas, promulgó una Ley que instituía las dos comisiones que fueron comentadas en párrafos previos. Con posterioridad, en el año de 1919, se expidió la nueva Ley de Reclamaciones por la que se amplió la jurisdicción de las comisiones mencionadas previamente respecto a los daños originados después de 1917.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a consecuencia de la inestabilidad social, tuvo por objeto restablecer el crédito exterior y el reconocimiento de los gobiernos surgidos después de la Revolución por los Estados Unidos de América; fue así como Álvaro Obregón, en octubre de 1920, declaró públicamente su disposición para establecer las Comisiones Mixtas de Arbitraje, encargadas de resolver las reclamaciones pendientes de los extranjeros contra el Estado y, en consecuencia, hacia 1923, se firmó en México una nueva Convención General de Reclamaciones en la que se incluyeron todas las reclamaciones pendientes, incluso las de los ciudadanos mexicanos en contra del gobierno de Estados Unidos, presentadas desde el 4 de julio de 1868.

Una de las características fundamentales de esa Convención es la que encontramos en la denominada asignación, por la que se establecía que los daños ocasionados por el Gobierno mexicano no estarían sujetos de manera exclusiva a la jurisdicción nacional, sino que podrían ser materia de una reclamación internacional, además de que la admisión o la validez de las mismas no requería que el extranjero agotara los recursos legales contemplados en las leyes del país de origen.

Como resultado de la Convención General de 1923, por la que se creó la Comisión encargada de estudiar las reclamaciones existentes entre los dos países, se presentaron dos mil setecientos ochenta y un reclamaciones por parte de los Estados Unidos, mientras que por parte de México sólo fueron presentadas ochocientos treinta y seis; para el año de 1931, había resuelto favorablemente ciento treinta y nueve reclamaciones norteamericanas y nueve mexicanas.<sup>50</sup>

En el año de 1941 se expidió un Acuerdo en el cual se dispuso que sería formulada una nueva Ley para el ajuste, valoración y pago de las reclamaciones pendientes entre ambos gobiernos; por lo cual, las reclamaciones perdieron su carácter internacional y se convirtieron en obligaciones de carácter interno que cayeron dentro de la competencia de la Secretaría de Hacienda.

Otros países también exigieron la reparación de los daños causados a sus nacionales, como consecuencia de la Revolución. Así, Alemania presentó las reclamaciones de los daños causados en contra de las propiedades e intereses de sus nacionales y, por tal motivo, en 1925 México acordó con ese país una convención que tenía como propósito indemnizar a los ciudadanos perjudicados por los actos revolucionarios comprendidos entre 1910 y 1920; esta comisión funcionó por un periodo de cuatro años.

De igual manera, las reclamaciones de España fueron reguladas a través de una Convención que dio origen a una Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias firmada el 25 de noviembre de 1925; dicha comisión conocería todas las reclamaciones que existieron en contra de México por las pérdidas o daños sufridos en la persona o en los bienes de los súbditos o protegidos españoles con relación al periodo comprendido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920.

En términos semejantes a los establecidos en la Convención entre México y España, se firmó con Italia en el año de 1927 la Convención Sobre Reclamaciones Pecuniarias; en ella se estableció que la Comisión no descartaría ninguna reclamación, aún cuando no se hubieren agotado previamente todos los recursos legales.<sup>51</sup>

Los antecedentes expuestos nos permiten afirmar que, si bien a través de la historia el Estado mexicano ha reconocido su responsabilidad extracontractual, la responsabilidad asumida ha sido consecuencia de los daños causados principalmente por guerras, levantamientos o disturbios sociales y ello sólo de manera excepcional; sin embargo, no se ha creado una legislación que, de manera unificada, regule todos los aspectos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

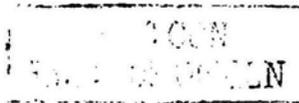
Aunado a esto, el reconocimiento de los daños causados por el Estado, en muchos casos ha sido consecuencia de las presiones originadas por la afectación de los intereses de extranjeros apoyados por sus gobiernos; así lo demuestra la responsabilidad asumida por el Estado mexicano derivada de las convenciones suscritas por nuestro país en materia de reclamaciones internacionales, por los daños sufridos por los nacionales de otros países; es decir que se trata de un reconocimiento que es resultado de las presiones políticas del exterior, buscando la satisfacción de intereses extranjeros.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en el ámbito de algunas Entidades existen algunos criterios innovadores respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, como se aprecia de la legislación adoptada por: A) Sinaloa.- a partir de 1976, con la Ley de Administración de Justicia

Fiscal en la fracción X del artículo 16 y en la vigente Ley de Justicia Administrativa que en la fracción IV del artículo 13, establece que su Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer y resolver en los casos en los cuales se reclame la responsabilidad civil objetiva al Estado, municipios o a sus organismos descentralizados; **B) Nuevo León.**- la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso vigente a partir de 1991, en la fracción IV y IX del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso dispone que dicha institución puede conocer y resolver en relación a la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de la actividad administrativa; **C) Distrito Federal.**- se prevé en el artículo 328 y 329 del Código Financiero, que aluden a la responsabilidad del D. F. de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas, asimismo en el artículo 23 fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se le faculta para resolver sobre esta materia; y **D) Estado de México.**-En el artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos vigente a partir de 1997, se establece de manera general que en las sentencias en las que se condene al pago de daños y perjuicios, se cuantificará el monto de los mismos para que sean pagados por las dependencias públicas.

Estos antecedentes son de suma importancia para entender la necesidad de incluir en nuestro sistema legal la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Independientemente de lo expuesto la responsabilidad patrimonial del Estado, al haber sido incorporada primero en el ámbito local, es un caso excepcional en el cual la legislación local precede la creación de una institución en el ámbito federal, aspecto que sin duda digno de un estudio más amplio y que aquí se menciona como un antecedente fundamental en materia de responsabilidad pública.

Aunado a esto, no podemos dejar de mencionar algunos ordenamientos legales que, de alguna manera, contemplan a nivel federal la figura de la responsabilidad de los servidores públicos y en algunos casos del Estado, así, tenemos por ejemplo el Código Civil en Materia Común para el Distrito Federal y en Materia Federal para toda la República que entró en vigor en 1932, el cual contempla en la actualidad en el numeral 1927 la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, la Ley de Expropiación de 1936 determina en su artículo 2º el deber de indemnizar a los particulares afectados; la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal de 1941 por la que se reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños causados a los particulares tuvo escasa



aplicación práctica aun cuando fue abrogada hasta 1988; Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, abrogada por la Ley del Servicio Postal Mexicano de 1986, en lo referente a los posibles daños sufridos por los usuarios del servicio postal y por la Ley de Aviación Civil de 1995 que alude a los daños a terceros, Ley de Responsabilidad por Daños Nucleares de 1974, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 reformada en su artículo 2° el 10 de enero de 1994, Ley Federal para Sancionar y Prevenir la Tortura de 1991, Ley Aduanera de 1995 y Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente de 1988.

Estas son algunas de las normas que se refieren de alguna manera a la responsabilidad del Estado, pero que en la práctica carecen de los mecanismos adecuados para que el Estado asuma de manera efectiva la restitución de los daños causados a los particulares. Empero, tales esfuerzos sin duda representan una tendencia legislativa de nuestro sistema legal en el reconocimiento objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado; todas estas normas serán estudiadas con mayor detalle en el capítulo IV del presente trabajo.

### **II.5. Las experiencias de Francia, España y Estados Unidos de América en comparación con los Estados Unidos Mexicanos**

El Estado moderno adquiere sus rasgos esenciales con la monarquía de corte absolutista y es en Francia donde alcanza su máxima expresión, pues en ese periodo el monarca concentra en su persona el ejercicio del Poder Público sin limitaciones. Los excesos que esto provocó hicieron que la monarquía perdiera el prestigio que tuvo durante el Medioevo y el Renacimiento; los abusos del Rey y de su Corte originaron entre el pueblo el descontento generalizado, que terminó por imponerse para crear nuevas instituciones, basadas en los principios de: división de poderes, legalidad, igualdad y respeto a los derechos inherentes a los seres humanos. Los principios de la Revolución francesa de 1789 se convirtieron en una aspiración universal de vida y sus órganos de gobierno dieron origen a nuevas instituciones, como la responsabilidad patrimonial del Estado.

Recordemos que la creación del Consejo de Estado buscó el respeto al principio de la división de poderes, mediante un órgano especializado encargado de resolver los conflictos entre la Administración Pública y los particulares; el mayor acierto de este órgano es su trabajo de interpretación de los principios fundamentales del Derecho, dando como resultado la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a los particulares. Es, pues, en Francia donde nace esta institución, en el año de 1872, fecha a partir de la cual se instituyó que el Estado debía asumir la reparación de los daños causados por sus órganos a través de los funcionarios, por ser consecuencias de una falta en el servicio, con lo que se superan la concepción civilista para determinar la responsabilidad; ello permitió la autonomía de la responsabilidad y su desarrollo en el ámbito del Derecho Administrativo y se superó el problema de que los particulares tuvieran que identificar al funcionario y acreditar su culpa, si querían obtener la reparación de algún daño causado como consecuencia de un servicio público.

España, como se mencionó al estudiar sus antecedentes y la evolución de su legislación, no fue ajena a una monarquía de corte absolutista, ni a la lucha constante del pueblo por limitar el Poder del Rey; así lo demuestran las diversas instituciones que se crearon para limitar al Monarca en la aplicación de la justicia. En cuanto a la administración municipal, a pesar del principio de la irresponsabilidad, se abrió camino primero con leyes especiales en las que de manera excepcional se

reconoció el deber del Gobierno de resarcir a los particulares de los daños materiales cuando son consecuencia del ataque o defensa de plazas públicas o pueblos, esto incidió en la inclusión de la responsabilidad civil del Estado, aunque en la práctica ésta no prosperó. Más adelante se reconoció la responsabilidad subsidiaria del Estado y, gracias a la visión de sus juristas y a la sensibilidad de los legisladores, a mediados del siglo XX se incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal y en 1978 se elevó a rango constitucional.

La legislación de España, relativa a la responsabilidad patrimonial del Estado, ha evolucionado en el derecho positivo y no se ha limitado a copiar los avances logrados por Consejo de Estado en Francia, pues ha buscado fórmulas propias al establecer en sus normas que la responsabilidad el Estado comprende los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que los particulares tienen el derecho de ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, a excepción de las lesiones que son resultado de la fuerza mayor, lo cual también se extiende a los daños causados por error judicial o por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

En el caso de las trece colonias que se establecieron en la parte norte de América, cuando se independizaron de Inglaterra, se vieron en la necesidad de crear nuevas instituciones de gobierno; esto los impulsó a consolidarse como una Federación. Con ello nacieron nuevas instituciones en el ámbito federal y local, lo que generó grandes divergencias en la determinación de la competencia de eso dos niveles de gobierno, que encuentran equilibrio dentro de un régimen de legalidad que se sujeta a la interpretación de la Suprema Corte, la que con gran acierto logra fortalecer a las instituciones de la Federación sin menoscabo de las entidades locales. La lucha por su independencia y los principios sustentados por sus instituciones influyeron en la Revolución francesa y en las luchas de independencia de las colonias españolas en América, así como en la posterior formación de sus instituciones de gobierno.

Aun cuando en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, Estados Unidos de América no ha alcanzado el desarrollo de otros países, sí existe una clara tendencia a establecer ciertos medios al alcance de los particulares para conseguir la reparación de los daños causados. Sin embargo, se ha dejado en buena medida a las entidades locales la regulación de las controversias que se susciten entre éstas y los administrados, y se ha limitado la reparación cuando el daño es causado por los órganos del Gobierno Federal. En todo caso, han encontrado fórmulas propias adecuadas a su sistema legal.

Es así como la tradición jurídica de los Estados Unidos Mexicanos fue recibida a través de las instituciones y las leyes españolas durante el periodo de la Colonia, las cuales fueron determinantes en la formación de sus leyes y órganos de gobierno. En última instancia, la influencia recibida de Francia y Estados Unidos de América no es menos importante para la formación de nuestras instituciones de gobierno, como lo prueba el federalismo y la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades federativas, la división de poderes y los principios de legalidad e igualdad ante ley.

En este sentido, como se demostró cuando se estudiaron los antecedentes que existen en México en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado éstos se remontan a las primeras décadas que siguieron a la independencia alcanzada en 1821. Aunque se trata de ordenamientos legales en los que, de manera excepcional, el Estado asume la reparación de los daños sufridos por los particulares, éstos son resultado de las guerras y la inestabilidad imperante y de cierta manera representan una forma de conciliar los intereses colectivos con los individuales, si bien dichos antecedentes no carecen de mérito, ya que el Estado asumió de manera directa su responsabilidad no incidieron en la formación de una legislación adecuada en materia de responsabilidad pública.

Las reclamaciones internacionales también han sido importantes en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano; sin embargo, en estos casos las presiones derivadas del apoyo de otros países a sus nacionales han sido determinantes para la suscripción de convenciones internacionales, lo que ha dado origen a comisiones especiales encargadas de dar seguimiento a los casos presentados. Lo cierto es que esto no se ha reflejado en la creación de una legislación de aplicación general que beneficie por igual a todos los particulares lesionados por los órganos del Estado.

Vemos, pues, que nuestro país no es ajeno al reconocimiento dentro del ámbito civil de la responsabilidad del Estado, aunque en la práctica esto no le permite a los particulares obtener una reparación de los daños sufridos; asimismo a esto, existen ejemplos aislados de normas legales en las que se prevé únicamente la responsabilidad de los servidores públicos y no así del Estado, como se analizará con mayor detalle en el capítulo IV del presente trabajo.

La tradición jurídica en México tiene importantes semejanzas con la de otros países que conforman la denominada familia jurídica romanista, como consecuencia de los tres siglos de dominio español como la organización municipal; al mismo tiempo no podemos restar valor a la enorme riqueza heredada, de la tradición cultural latina que se ha arraigado de manera definitiva en nuestro país y es

parte del crisol cultural que nos caracteriza y que se ha robustecido con los principios e instituciones aportadas por Francia y Estados Unidos de América, ya que nuestro sistema jurídico reconoce el valor de la tradición latina, sin menospreciar otros principios e instituciones de gobierno como la división poderes o el federalismo; esto ha permitido crear instituciones y leyes adecuadas a nuestras necesidades.

La comparación de los sistemas jurídicos y específicamente de ciertas instituciones como la responsabilidad patrimonial del Estado tiene por objeto perfeccionar la legislación prevaleciente en cada Estado, sobre todo cuando se trata de mejorar la convivencia humana mediante el Estado de Derecho, pues como sostiene René David: "El aislacionismo nacional siempre ha sido una rémora para la ciencia jurídica, al igual que para toda la ciencia. Se hace absurdo y prácticamente imposible, en un mundo en que ya no hay distancias y en el que las fronteras han dejado, en buena medida, de tener sentido. Querámoslo o no la forma en que se organizan los Estados extranjeros nos afecta profundamente. La facilidad con que circulan las personas y los capitales no pueden dejar indiferente al jurista; el desarrollo social o económico de nuestra patria se ve afectado por la regulación a que están sometidas, en un determinado país, las formas económicas o la estructura de las relaciones sociales, la nacionalización de ciertas industrias o la legislación social anticuada de un país determinado falsean las condiciones de la competencia en un mundo en el que las distancias han dejado de ser un factor decisivo."<sup>52</sup>

Aun cuando suena exagerado, el propósito del Derecho comparado de "crear un derecho común legislativo"<sup>53</sup> para cada Estado y para cada sociedad, es adaptar las mejores formulas para tutelar los más altos principios de convivencia humana. La universalización del Derecho puede ser o no un ideal, sustentado en la transformación de los organismos internacionales que existen en la actualidad, pero lo primordial es el mejoramiento social; de ahí la importancia de valorar y comparar las experiencias obtenidas por Francia, España y los Estados Unidos de América respecto a la institución y la responsabilidad patrimonial del Estado, en comparación con los antecedentes y la evolución de nuestro país en esta materia.

Sobre todo si se tiene en cuenta el escaso desarrollo de esta institución en México y el camino seguido en Francia y en España, que adquiere una enorme relevancia para nuestro régimen legal, pues provienen de la misma familia jurídica romano-germánica, toda vez que es en Francia donde nace la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, con sus elementos fundamentales, mientras que en España se consolida en su legislación, considerada esta como la más avanzada que existe en este campo en el ámbito internacional.

El Derecho romano ha sido determinante en la formación de las instituciones de Francia, España y México, así como de otras naciones de Europa y de América; por eso nuestros sistemas jurídicos comparten instituciones con rasgos comunes junto que se enriquecen con la creación y perfeccionamiento de instituciones apegadas a sus circunstancias y necesidades propias, de modo que la evolución común deriva de la búsqueda de mejores formas de convivencia social. Por este motivo los estudios de Derecho comparado tienen una enorme utilidad que reside en “ la necesidad que han experimentado los juristas, tras una etapa de signo nacionalista, de restituir la ciencia jurídica a su anterior universalismo...”,<sup>54</sup> en el que los seres humanos adaptan los mejores principios e instituciones a su realidad.

## Notas del capítulo II

- 1 CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México, Porrúa, 1997. p. 52.
- 2 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso*. México, Limusa, 1997. p. 159.
- 3 Cf. FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario de Derecho Romano*. Buenos Aires, Sea, 1962. pp. 376-377.
- 4 CANASI, José, *Derecho Administrativo, Vol. IV, Parte Especial*. Buenos Aires, De Palma, 1977. p. 467.
- 5 DELGADILLO, *op. cit.* pp. 159-160.
- 6 BREWER-CARIAS, *Fundamentos de la Administración Pública*, tomo I. Venezuela, Editorial Jurídica V., 1980. P. 67.
- 7 *Íd.*, p. 72.
- 8 LEFEBVRE, George, *La revolución francesa y el imperio 1787-1815*, trad. Ma. Teresa Silva de Salazar. México, FCE, 1988 (Breviarios, 151) p. 64.
- 9 CASTRO, *op. cit.* p. 52.
- 10 CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia Federal y la Administración Pública*. México, Porrúa, 1973. p. 144.
- 11 CASTRO, *op. cit.* p. 145.
- 12 CARRILLO, *op. cit.* p. 146.
- 13 CASTRO, *op. cit.* p. 72.
- 14 *Loc. cit.*
- 15 *Íd.*, pp. 73-74.
- 16 Cf., *Ibid.*, p. 75. Y también LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad de la administración pública, su formulación en el Derecho Italiano y análisis comparativo con los ordenamientos francés y español*, 2ª ed. España, Tecnos, 1983. pp. 154-155.
- 17 CASTRO, *op. cit.* p. 77.
- 18 *Íd.*, p. 78.
- 19 *Loc. cit.*

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

- 20 *Cf.*, BUSTILLOS CARRILLO, Rafael, *Apuntes tomados en clase de Derecho Constitucional*. México, UNAM/ ENP Acatlán, 1994. (Inédito)
- 21 CASTRO, *op. cit.* p. 80.
- 22 *Cf.*, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid, Civitas, 1991. p. 360, citado por CASTRO, *op. cit.* p. 80.
- 23 *Cf.*, LEGUINA, *op. cit.* p. 159. Y también CASTRO, *op. cit.* p. 82
- 24 LEGUINA, *op. cit.* p. 161.
- 25 CASTRO, *op. cit.* p. 82.
- 26 *Íd.*, p. 83.
- 27 GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II. Madrid, Tecnos, 1992. P. 258, citado por CASTRO, *op. cit.* p. 81.
- 28 *Loc. cit.*
- 29 LEGUINA, *op. cit.* p. 163. Y también CASTRO, *op. cit.* p. 83.
- 30 LEGUINA, *id.* Y también CASTRO, *op. cit.* p. 84.
- 31 *Loc. cit.*
- 32 LEGUINA, *op. cit.* p. 166. Y también CASTRO, *op. cit.* p. 86.
- 33 CASTRO, *id.*
- 34 LEGUINA, *op. cit.* p. 166. Y también CASTRO, *op. cit.* p. 86.
- 35 LEGUINA, *id.*
- 36 *Ibid.*, p. 167.
- 37 CASTRO, *op. cit.* p. 87.
- 38 LEGUINA, *id.*
- 39 CASTRO, *op. cit.* p. 88
- 40 CARRILLO, *op. cit.* p. 193.
- 41 *Loc. cit.*
- 42 *Íd.*, pp. 193-194.

- 43 *Ibid.*, p. 194.
- 44 ANDERSON, William, citado por CARRILLO, *op. cit.* p. 195.
- 45 *Loc. cit.*
- 46 *Íd.*, pp. 195-196.
- 47 CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina, Heliasta, SRC., 1993. p. 151.
- 48 HOYOS DUQUE, Ricardo, *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*. Bogotá-Colombia, Temis, 1984. p. 69.
- 49 CLARKE ADAMS, John, *El Derecho Administrativo Norteamericano*, trad. Dionisio Dietriella. Eudeba. p. 88, citado por HOYOS, *op. cit.* p. 70.
- 50 *Cf.*, CASTRO, *op. cit.* p. 142.
- 51 *Vid.*, CASTRO, *op. cit.* pp. 134-144. Y también HAMDAM AMAD, Fauzi, "Antecedentes y régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México" en INAP, *La responsabilidad patrimonial del Estado*. México, INAP, 2000. pp. 35-40.
- 52 DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (Derecho Comparado)*, trad. Pedro Bravo Gala. España, Aguilar, 1973. p. 6.
- 53 *Íd.*, p. 5.
- 54 *Ibid.*, p. 4.

### **CAPÍTULO III**

### **III. La responsabilidad patrimonial del Estado**

En el presente capítulo se estudia la vinculación que existe entre el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, la unidad de acción de los órganos que integran al Estado, la clasificación de los hechos y actos jurídicos que le permiten cumplir con los fines que tiene a su cargo, la evolución de la responsabilidad como forma de la convivencia social, los distintos criterios adoptados por nuestra legislación civil en materia de responsabilidad del Estado, las teorías que fundamentan la responsabilidad del Estado y finalmente, los elementos que intervienen en la responsabilidad patrimonial del Estado.

#### **III.1. La persona jurídica Estado y la actuación de sus órganos frente a los particulares**

El sometimiento del Estado al Derecho es consecuencia de su reconocimiento como persona jurídica colectiva. El cambio social en los Estados actuales está determinado por la transformación de las instituciones y las normas que componen el sistema legal que regula la actividad del Gobierno y los gobernados.

Es así como la persona Estado y quienes lo conforman están sujetos a lo dispuesto por los ordenamientos del sistema legal; la realidad de la persona jurídica colectiva Estado está sujeta al Derecho y su reconocimiento está sustentado en la realidad que representan: el conjunto de seres humanos que se unen y se asientan de manera permanente en un territorio para alcanzar fines en común.

En la doctrina existen diferentes posturas respecto a lo que se debe entender por "persona jurídica", por la relación que tiene con el concepto Derecho. Más allá de matices conceptuales es evidente que éste último tiene por objeto regular la conducta de las "personas" que por definición son el centro de imputación al que se dirigen las normas legales que establecen deberes y facultades o, en su caso, derechos y obligaciones.

Para Miguel Villoro Toranzo, como "los demás conceptos jurídicos fundamentales, el concepto jurídico de 'persona' está en función de la posición filosófica que se acepte de la noción del 'Derecho'. Esto ya basta de por sí para dar cuenta de la diversidad de algunos conceptos que se han propuesto para explicar lo que es la "persona jurídica"..."<sup>1</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este autor considera que las corrientes que estudian los conceptos de "Derecho" y de "persona", básicamente son dos: **A)** empirismo jurídico, en el cual se sostiene que el verdadero Derecho es aquel que reconoce las realidades que conocemos por la experiencia, conforme a la historia, la sociología y la economía. **B)** racionalismo jurídico, en el cual se considera que las normas se construyen conforme a un sistema de categorías racionales y de esquemas jurídicos. Cada una de éstas posturas estudia distintos aspectos del Derecho, caracterizado por ser resultado de un proceso en el que se combinan los datos conocidos por la experiencia, los criterios valorativos y su racionalización en la elaboración de las leyes.

Sin embargo, Villoro Toranzo se inclina por una postura ecléctica, al considerar que no es justificada una separación tajante entre esos aspectos, puesto que ambas concepciones "pueden ocupar su debido lugar dentro de una definición de Derecho lo bastante abierta para que dé espacio a los diferentes planteamientos surgidos en este tema",<sup>2</sup> por lo que propone la siguiente definición de Derecho: "es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la Autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica."<sup>3</sup>

La postura externada por Miguel Villoro Toranzo, explica la relación entre los conceptos de "persona jurídica" y de "Derecho", al armonizar la realidad su valoración y la racionalización en la construcción de los esquemas y las normas jurídicas. Así el concepto de persona jurídica esta basado en una realidad natural o social, a la que se denomina "dato" jurídico, en la que se apoya la valoración y que sirve para hacer una racionalización con la que se construyen los esquemas jurídicos contenidos en la norma legal, todo ello a fin de conseguir un efecto en la realidad como consecuencia de su aplicación; en ese contexto, como se adelantó al inicio de este tema, el Derecho tiene por objeto regular la actuación de las personas -individuales o colectivas-, al ser éstas el centro de imputación en el cual se unifican deberes y facultades.

Por eso, es que los conceptos de persona y de Derecho están íntimamente relacionados, bajo la perspectiva de que la realidad es la base sobre la cual se da la construcción racional de los esquemas jurídicos; es decir que el "dato", el conocimiento de la realidad y su valoración deben corresponder a los esquemas jurídicos contenidos en las leyes; su construcción es el resultado de varias operaciones, mediante las cuales se conoce la realidad, para ser valorada y racionalizada en esquemas. Es así como, en el seno de los propios órganos estatales mediante un proceso formal (proceso legislativo) se ponen

Este autor considera que las corrientes que estudian los conceptos de "Derecho" y de "persona", básicamente son dos: **A)** empirismo jurídico, en el cual se sostiene que el verdadero Derecho es aquel que reconoce las realidades que conocemos por la experiencia, conforme a la historia, la sociología y la economía. **B)** racionalismo jurídico, en el cual se considera que las normas se construyen conforme a un sistema de categorías racionales y de esquemas jurídicos. Cada una de éstas posturas estudia distintos aspectos del Derecho, caracterizado por ser resultado de un proceso en el que se combinan los datos conocidos por la experiencia, los criterios valorativos y su racionalización en la elaboración de las leyes.

Sin embargo, Villoro Toranzo se inclina por una postura ecléctica, al considerar que no es justificada una separación tajante entre esos aspectos, puesto que ambas concepciones "pueden ocupar su debido lugar dentro de una definición de Derecho lo bastante abierta para que dé espacio a los diferentes planteamientos surgidos en este tema",<sup>2</sup> por lo que propone la siguiente definición de Derecho: "es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la Autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica."<sup>3</sup>

La postura externada por Miguel Villoro Toranzo, explica la relación entre los conceptos de "persona jurídica" y de "Derecho", al armonizar la realidad su valoración y la racionalización en la construcción de los esquemas y las normas jurídicas. Así el concepto de persona jurídica esta basado en una realidad natural o social, a la que se denomina "dato" jurídico, en la que se apoya la valoración y que sirve para hacer una racionalización con la que se construyen los esquemas jurídicos contenidos en la norma legal, todo ello a fin de conseguir un efecto en la realidad como consecuencia de su aplicación; en ese contexto, como se adelantó al inicio de este tema, el Derecho tiene por objeto regular la actuación de las personas -individuales o colectivas-, al ser éstas el centro de imputación en el cual se unifican deberes y facultades.

Por eso, es que los conceptos de persona y de Derecho están íntimamente relacionados, bajo la perspectiva de que la realidad es la base sobre la cual se da la construcción racional de los esquemas jurídicos; es decir que el "dato", el conocimiento de la realidad y su valoración deben corresponder a los esquemas jurídicos contenidos en las leyes; su construcción es el resultado de varias operaciones, mediante las cuales se conoce la realidad, para ser valorada y racionalizada en esquemas. Es así como, en el seno de los propios órganos estatales mediante un proceso formal (proceso legislativo) se ponen

en palabras y oraciones los datos del mundo real y se vinculan los supuestos con las consecuencias jurídicas.

En ese sentido, los conceptos de Derecho y persona jurídica, también deben corresponder con el de "Estado" (al ser éste último una persona jurídica colectiva); a este respecto, Andrés Serra Rojas señala que: "es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."<sup>4</sup>

Es así que la organización estatal surge por el conjunto de seres humanos que se unen para alcanzar fines en común (e incluso, como se aprecia en la definición citada el Estado: "se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo"), ya que el Estado está sustentando en la realidad; por esta razón el Estado es objeto de la regulación del Derecho que lo reconoce como persona jurídica colectiva (centro de imputación), lo cual adquiere una enorme importancia si se toma en cuenta que los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, son instrumentos instituidos en beneficio de los seres humanos y su actuación esta sometida al Derecho.

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"; esto es resultado de un sinuoso camino de luchas sociales para sujetar el ejercicio del Poder Público a la realización de los fines de la organización estatal, mediante el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho, como una forma permanente de alcanzar una convivencia social armónica adecuada.

Por eso, cuando una persona individual o colectiva, privada o pública, deja de cumplir con la ley, rompe con los más elementales principios de convivencia y de mejoramiento social; sin embargo, en nuestro régimen, aun cuando el común de las personas reconocen la importancia de la ley, en la práctica se busca la forma de no cumplirla, o en el peor de los casos se la ignora, como se advierte en un acto tan sencillo como el que un peatón se pase la señal de alto de un semáforo con el pretexto: "sino vienen coches, para que espero", cuando debería esperar la luz verde para cruzar, situación

similar a la de los automovilistas que no ceden el paso porque no hay semáforo; toda esta clase de situaciones en nuestra sociedad son de suma gravedad por la falta de una conciencia real de respeto por la ley como forma de convivencia. Esto mismo se refleja en la constante violación a las normas jurídicas por parte de los órganos encargados de velar por su cumplimiento, lo cual genera que exista una constante violación al Estado de Derecho.

Ahora bien, una vez que se ha precisado la relación que hay entre los conceptos de persona jurídica, Derecho y Estado; ahora, es necesario establecer lo que se entiende por *persona jurídica*: “es todo ente capaz de tener facultades y deberes”,<sup>5</sup> o el ente “físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones.”<sup>6</sup> “Ser físico (hombre o mujer), o ente moral (pluralidad de personas legalmente articulado) capaz de derechos y obligaciones.”<sup>7</sup> Estas definiciones nos llevan a concluir que la persona jurídica, en un sentido amplio es el ser o ente individual o colectivo, cuya conducta o actuación, es objeto de la regulación de las normas legales que lo colocan como el centro de imputación al que se dirigen deberes o facultades, derechos y obligaciones.

Con base en lo anterior, podemos apreciar que el concepto de persona jurídica comprende las siguientes categorías:

**A) Persona jurídica individual.**- Cuando se alude a la persona jurídica individual, se hace referencia a “los hombres, en cuanto sujetos de derecho, ...de acuerdo con la concepción tradicional, el ser humano [Individuo], por el simple hecho de serlo, posee personalidad jurídica, si bien bajo ciertas limitaciones impuestas por la ley (edad, uso de razón, sexo masculino para el ejercicio de algunas facultades legales, etc.)”,<sup>8</sup>

Mientras que la personalidad es la “idoneidad [o aptitud] de ser sujeto de derechos y obligaciones”,<sup>9</sup> y señala que equivale a la “capacidad jurídica, que se desdobra en capacidad de derecho o aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, y capacidad de hecho, o capacidad para obrar, es decir, capacidad para dar vida a actos jurídicos”,<sup>10</sup> y que también se denomina capacidad de goce y de ejercicio.

**B) Persona jurídica colectiva.**- Para entender esta categoría hay que hacer notar que “la persona colectiva no es una realidad sustancial sino accidental, es decir, que depende en su existencia de otras realidades que son las personas individuales... La persona colectiva, es a veces una realidad dada por la naturaleza como es el caso de la familia, del pueblo, aldea o ciudad, sin los cuales no sería posible el mínimo de convivencia que requiere la perpetuación de la especie humana, y del Estado, así

la forma del mismo sea primitiva o tenga la complejidad del Estado moderno. Otras veces, la realidad de la persona colectiva depende por entero de la libertad de sus componentes, que se asocian movidos por un fin común.”<sup>11</sup>

En esas circunstancias, la persona jurídica colectiva Estado comparte los rasgos esenciales de la persona jurídica en general y tiene características propias en relación al común de las personas jurídicas colectivas, ya que es la forma de organización humana más compleja que hay, y su existencia tiene como fin esencial la convivencia social a través de la realización del bien común, donde los seres humanos son guiados por el Poder Público como núcleo de dirección del esfuerzo colectivo.

El ejercicio del Poder Público en el Estado moderno y contemporáneo está integrado por distintos órganos de gobierno, los cuales están regulados por el conjunto de las normas que integran el sistema legal, con funciones específicas dirigidas a realizar el bien común; en ese entendido los fines son "elemento estructural de toda persona colectiva [incluyendo al Estado] y tiene dos consecuencias: va a determinar la organización del ente social y va a servir de estímulo a las conductas de sus miembros";<sup>12</sup> por esa razón la estructura del Estado responde a la necesidad de realizar el bien común, mediante diversos órganos especializados.

En el caso de la persona jurídica colectiva Estado, el término de *capacidad*, es substituido en la doctrina por el de *competencia*, pues "Es importante distinguir entre el término *capacidad* que normalmente se emplea cuando se refiere a las facultades de los particulares, pero tratándose de funcionarios u órganos del Estado, tal atribución recibe el nombre de "*competencia*". El que un órgano tenga competencia, significa que se encuentra facultado para realizar los actos que el ordenamiento jurídico le confiere."<sup>13</sup>

Gabino Fraga, al tratar el tema de la personalidad del Estado, señala que existen dos teorías: una que la niega y otra que la afirma; respecto a ésta última, que es la que nos interesa por todo lo arriba expuesto, establece que hay varias tendencias: "...unas que suponen una doble personalidad del Estado; otras que suponen que, siendo única la personalidad, ella se manifiesta por dos voluntades, y finalmente las que sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del Poder Público, pues en éste aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones."<sup>14</sup>

El autor citado en el párrafo que precede, ante estas disyuntivas, plantea lo siguiente: "teniendo que elegir alguna de las tendencias indicadas, nos inclinamos por la tesis de la personalidad jurídica del Estado, puesto que además de ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas a las que estamos acostumbrados, es como

antes se dijo, la que más concuerda con el sistema adoptado por nuestra legislación." Y concluye que: "No tendríamos inconveniente en admitir la doble personalidad el Estado, si no fuera porque creemos que no es necesaria, pues con personalidad única, el Estado desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provengan de personas diferentes, sino en razón de que en unos casos están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al de derecho privado especial o al derecho común."<sup>15</sup>

Por su parte, otro connotado autor, Agustín Gordillo, argumenta que el Estado tiene una sola personalidad, ya que "...la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida o multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida en que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una quintuple personalidad: comercial, laboral, civil, administrativa-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello también válido para el Estado."<sup>16</sup>

Para concluir con este aspecto doctrinal, Felipe Tena Ramírez, sostiene respecto a la teoría de la doble personalidad que no es aplicable en nuestro régimen debido a que "...los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos, no lo son en un mecanismo interno, porque la autorización está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales sólo tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuye la Constitución".<sup>17</sup>

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, históricamente surge como persona jurídica en el ámbito internacional, en el momento en que se consuma la independencia, es decir, el 27 de septiembre de 1821, fecha a partir de la cual México se constituyó como un Estado independiente, con ello obtuvo la calidad de persona jurídica colectiva frente a los demás miembros que componen la comunidad internacional; así, en la Constitución de 1824 se establece un régimen de gobierno representativo, republicano y federal, que después también es adoptado en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y que se retoma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en la que se consolida la estructura del Estado, las relaciones entre los órganos de gobierno y de éstos con los particulares, en la que se establece que la soberanía reside en el pueblo, de quien dimana el poder público que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La realización del bien común, por parte de los órganos públicos que dan vida a la actuación de la persona jurídica colectiva Estado, esta sometida a los principios del Estado de Derecho, toda vez

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que en nuestro régimen legal la persona jurídica Estado, conforme a los artículos 39, 40 y 41, es instituida por voluntad del pueblo para su beneficio; en consecuencia, las actividades del Poder Público están vinculadas con el conjunto de las normas que integran el régimen legal vigente.

Es en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928 y que entró en vigor a partir de 10 de octubre de 1932, en el que de manera expresa se considera en los artículos 25, fracciones I y II, como personas morales a la Nación, los Estados y los Municipios, así como las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

El Estado participa en relaciones que están reguladas por las distintas legislaciones que componen el sistema legal interno, ya que como Rafael de Pina sostiene: "No todas las personas morales comprendidas en el artículo 25 del Código Civil, caen bajo la regulación de las normas del Derecho Privado contenidas en ese ordenamiento, el Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tiene su regulación en las leyes políticas y administrativas; las sociedades mercantiles en la legislación de ese carácter; los sindicatos en las leyes del trabajo; las cooperativas y mutualistas, en la legislación especial dictada al efecto." <sup>18</sup>

La actuación de la persona jurídica colectiva Estado se manifiesta en las relaciones que se establecen tanto con los entes que forman la comunidad internacional, como con las personas individuales y colectivas que se suscitan en el ámbito interno, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ese contexto, afirmamos que la personalidad del Estado se caracteriza por ser única y por manifestarse en ámbitos diversos, tanto en el interior como en el exterior.

Hay que precisar que la persona jurídica colectiva Estado se vale de diversos órganos, los cuales son en realidad simples instrumentos en la realización del bien común; por eso "...el Estado con relación a sus órganos, es el único que tiene personalidad jurídica. Podrán existir en el Estado otras entidades a las que se reconozca personalidad jurídica, mas no tendrán la categoría de órganos del Estado, como las descentralizadas y las empresas mixtas. [ya que] No debe perderse de vista que *el Estado se integra con órganos públicos* y los actos de éstos son actos del Estado. Cuando la ley reconoce una esfera de competencia, no está creando un derecho para el órgano, es simplemente un mandato legal, una obligación jurídica." <sup>19</sup>

Es así que el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, le da coherencia a la organización estatal, ya que es "a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción, tanto del Estado en su conjunto, como de numerosas instituciones u organismos públicos, que

son pequeños o grandes círculos de competencia, que se reparten o distribuyen la competencia total del Poder Público.”<sup>20</sup>

De ahí que, mientras los fines del Estado son la justificación de su existencia, el reconocimiento de que es una persona jurídica colectiva permite el sometimiento de la actuación del Estado al Derecho, para alcanzar el bien común y con ello, la convivencia y el mejoramiento social, todos éstos aspectos nos llevan a concluir que la responsabilidad del Estado que deriva de los daños causados por la Administración Pública, es una consecuencia lógica que deriva del reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva y de la realización de las diversas actividades que tiene a su cargo, por ello es que la reparación de los daños causados a los particulares debe ser asumida de manera directa por el Estado como persona jurídica colectiva sujeta al Derecho.

La exoneración de responsabilidad del Estado no es admisible en la organización estatal actual, ya que los órganos que integran al Estado, para cumplir con sus actividades, están cotidianamente en contacto directo con los particulares y esto, junto con la complejidad de la vida social y la utilización de distintos instrumentos, provoca de manera regular daños, cuya reparación debe ser asumida por el Estado; de lo contrario se vulnera el cumplimiento del bien común como fin esencial del Estado y los principios del Estado de Derecho.

### III.2. El Estado y los órganos que lo integran

Los órganos del Estado le permiten cumplir con los fines a su cargo y son los instrumentos o medios para concretar la actuación de la persona jurídica colectiva Estado; cada órgano tiene una esfera de competencia específica, de ahí la importancia de abordar los aspectos formales y materiales de la estructura de los órganos que integran el Poder Público.

Hay que precisar que un órgano "no constituye una persona diferenciada del mismo [Estado], sino que se confunde como parte integrante de él: no tiene, pues, derechos o deberes del ente del cual se desprende; su voluntad no es diferenciable de la voluntad a la cual pertenece."<sup>21</sup> Por este motivo, cuando alguno de esos órganos causa daños a los particulares corresponde al Estado asumir la responsabilidad directa y objetiva, para alcanzar una reparación adecuada.

El órgano puede ser definido como "un conjunto de atribuciones o de competencias, que será luego desempeñado o ejercido por una persona física determinada, la que, al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones, o funciones que le han sido conferidas, produce la mencionada imputación."<sup>22</sup> Las atribuciones como aspecto formal y las personas encargadas de llevar a cabo las actividades que le son encomendadas junto con los recursos que se ponen a su disposición como aspecto material, son los instrumentos en los que se apoya el Estado para enfrentar los complejos problemas sociales.

Es así que "el órgano de Estado en su estructura más simple, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero esta constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala -una esfera de competencia-, en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama titular del órgano."<sup>23</sup>

La *Teoría del Órgano* surgió en Alemania a fines del siglo XIX, para explicar el funcionamiento del Estado en relación a sus órganos; fue elaborada por Otto Von Gierke para sustituir la tesis civilista sobre la representación, ya que no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno jurídico y otro físico, puesto que ambos integran un solo ente, formado por el conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano; estos componentes son los que le dan existencia y movilidad a los órganos encargados de auxiliar al Estado en sus tareas.

Lo antes expuesto nos permite apreciar que los órganos que integran al Estado están formados por dos componentes inseparables: las atribuciones legales (objetivo) y el sujeto o titular al que

corresponde ejercitarlas (subjetivo); ambos elementos se condicionan entre sí, ya que el conjunto de normas y atribuciones sin las personas individuales carece del sentido instrumental que tienen para llevar a la práctica las actividades del Estado, pues éstas se encuentran sometidas a las facultades y deberes establecidos en las leyes; por ese motivo, bajo la Teoría del Órgano, la voluntad del funcionario le da existencia y movilidad al órgano público.

Lo anterior encuentra sustento en que : "...el Estado, siendo una persona moral y jurídica -una institución al servicio del bien público temporal- no tiene una conciencia y una voluntad propias, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran. Y los actos omisiones de estas personas, en la medida en que forman parte del Estado -están adscritas *formalmente* a él- se atribuyen al propio Estado, le son imputables." <sup>24</sup>

Para el objeto del presente trabajo, se hace necesario mencionar de manera general los órganos primarios del Estado en los que se deposita el ejercicio del Poder Público, los cuales integran las tres funciones del Gobierno y, de manera específica los que conforman a la Administración Pública Federal. Los órganos que componen el Gobierno, en nuestro régimen legal de acuerdo al principio de la separación de funciones, establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo que ese precepto establece son los siguientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución regula de manera específica a cada una de esas funciones:

En el caso del Legislativo sus facultades están contempladas en los artículos 73, 74 y 76 (elemento objetivo) y su ejercicio se deposita en el Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una integrada por quinientos diputados y otra integrada por ciento veintiocho senadores (elemento subjetivo);

Las facultades del Poder Judicial están previstas en el artículo 94 y siguientes, así como en su Ley Orgánica (elemento objetivo), y su ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia compuesta por once Ministros (elemento subjetivo), en un Tribunal Electoral compuesto por una Sala Superior integrada por siete Magistrados (elemento subjetivo) además de Salas Regionales, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito;

Como se puede apreciar de las facultades y los deberes del Ejecutivo (elemento objetivo) previstos en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que éstas se depositan en un individuo el Presidente de la República, quien se puede auxiliar de otros

servidores públicos (elemento subjetivo) a este respecto el artículo 90 de la Constitución que señala que en el caso del Ejecutivo Federal, para el desempeño de las actividades que tiene a su cargo conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se auxilia con los órganos de la Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos) y de la Administración Pública Paraestatal (Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal y fideicomisos). La estructura de la Administración Pública será objeto de estudio del último capítulo de este trabajo.

### III.3. Naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado

En el ámbito jurídico es esencial distinguir entre hechos y actos, debido a que, como se ha mencionado en otros apartados, el Derecho tiene como objeto regular la conducta o la actuación de las personas -individuales o colectivas-, ya sea que se busque o no un determinado resultado, pues en las leyes se les atribuyen efectos diferenciados, sobre todo cuando la acción u omisión de la persona jurídica, trae como consecuencia daños y perjuicios a otro.

En el caso de los órganos del Estado, sus actuaciones están limitadas por lo establecido en las normas legales, ya que sólo pueden realizar aquello que de manera expresa señala la ley; sin embargo, en la realidad el desarrollo de sus actividades no sólo se manifiesta a través de actos jurídicos, ya que la amplitud de sus acciones, también dan lugar a hechos jurídicos a los que también corresponden consecuencias vinculatorias. Es claro que la "norma jurídica se elabora para regir conductas humanas, pero sólo en aquellos casos en que el mismo Derecho considera que esas conductas deben producir consecuencias; no todas las conductas humanas producen consecuencias jurídicas; hay también ciertos hechos de la naturaleza que el Derecho, al relacionarlos con los seres humanos, les atribuye ciertas consecuencias jurídicas."<sup>25</sup>

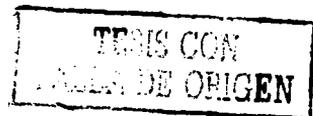
Sin embargo, no todas las conductas producen hechos o actos jurídicos, ya que existen hechos o actos cotidianos que resultan intrascendentes para el Derecho y por lo tanto pasan inadvertidos en este ámbito y que, empero, pueden ser trascendentes en otras materias, lo anterior resulta evidente en los siguientes ejemplos: los gustos personales (tomar café, escuchar música clásica, caminar en un parque, etc.), ciertos acontecimientos de la naturaleza (un eclipse, un amanecer lluvioso, el nacimiento de una estrella, etc.); esto nos lleva a establecer que los supuestos que nos interesan son los previstos en las normas legales, sobre todo cuando estos se refieren a hechos o actos a los que se vinculan ciertos efectos o consecuencias.

En ese orden de ideas no podemos dejar de mencionar el análisis que respecto al *hecho jurídico* hace el Profesor Ernesto Gutiérrez y González, quien lo define en los siguientes términos: "Es toda conducta humana o ciertos fenómenos de la naturaleza, que el Derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas."<sup>26</sup> En este punto el autor citado establece que de dicho concepto derivan varias categorías:

**A) Acto jurídico.**- Es la conducta del ser humano en que hay una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de Derecho, siempre y cuando una norma jurídica sancione esa manifestación de voluntad y sancione los efectos deseados por el autor. Este se subclasifica en: **a) Unilateral.**- Aquel en el que interviene una sola voluntad para su formación o varias con idéntico fin (algunos ejemplos son: el testamento, la remisión o perdón de una deuda), y **b) Bilateral o plurilateral.**- Aquel que para su formación requiere de dos o más voluntades que buscan efectos jurídicos diversos entre sí; corresponde al convenio en sentido amplio el cual se define como: el acuerdo de dos o más voluntades para crear, modificar, transferir o extinguir derechos y obligaciones; a su vez existen el convenio se subdivide en: **a') Contrato** .-Es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones; y **b') Convenio en estricto sentido.**- Es el acuerdo de dos o más voluntades para modificar o extinguir derechos y obligaciones.

**B) Hecho jurídico en estricto sentido.**- Es una manifestación de voluntad que genera efectos de Derecho, independientemente de la intención de la voluntad del autor para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincule efectos jurídicos. Puede ser de dos clases: **a) Hecho voluntario o del ser humano.**- Es la conducta humana que genera consecuencias jurídicas de manera independiente a la voluntad de su autor para que esas consecuencias se produzcan o no. Este hecho tiene la siguiente subclasificación: **a') Hecho voluntario lícito.**- Es aquella conducta humana que va de acuerdo con las leyes de orden público o las buenas costumbres y produce efectos de Derecho, sin consideración de la voluntad del autor de la conducta, como sucede en la gestión de negocios; y **b') Hecho voluntario ilícito.**- Es la conducta humana que va en contra de una ley de orden público o las buenas costumbres, donde la voluntad del autor haya querido o no el hecho, y haya querido o no las consecuencias, pues éstas se generan independientemente de su voluntad. Y **b) Hecho de la naturaleza.**- Es el acontecimiento de la naturaleza donde no interviene la voluntad humana, el cual es considerado por el Derecho como dato para que se generen ciertas consecuencias jurídicas.<sup>27</sup>

Aun cuando esta clasificación tiene como punto de partida el Derecho Civil, la actuación de los órganos que integran al Estado puede colocarse en cualquiera de los conceptos de acto o hecho jurídico, establecidos por el Profesor Ernesto Gutiérrez y Gonzáles; desde luego, como ya se mencionó, en todos los casos los órganos y demás entes que conforman el Poder Público están sujetos a lo dispuesto por el conjunto de ordenamientos legales vigentes, es decir, que están limitados en el ejercicio de sus actividades a las normas legales que regulan las relaciones públicas, privadas y



sociales. La clasificación citada, tiene particular importancia por lo que se refiere al hecho jurídico en sentido estricto, debido a que la responsabilidad patrimonial del Estado que se estudiada en el presente trabajo es de naturaleza extracontractual.

Recordemos en este punto que, conforme a la Teoría del Órgano, los entes públicos se integran por dos elementos el objetivo y el subjetivo, que en conjunto les dan existencia y movilidad; de ahí que la actuación de los órganos del Estado y específicamente de la Administración Pública, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite y en ese sentido los funcionarios y empleados públicos deben apegarse en forma estricta a la Ley; sin embargo, aun en los casos en los que su actuación está apegada a lo dispuesto por las normas jurídicas, se pueden producir hechos, que afecten a los particulares cuya reparación debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado.

A este respecto, Miguel Villoro Toranzo señala que los hechos jurídicos en un sentido muy general son: "todos los modos de realización de los supuestos jurídicos" y agrega que son "los sucesos temporales y espacialmente localizados, que provocan al ocurrir, un cambio en la realidad jurídica existente. En efecto, no puede haber realización de un supuesto jurídico (y esto se aplica también a la situación jurídica, al derecho subjetivo y a la modalidad de un acto jurídico) que no tenga por origen, así sea en un pasado remoto, a un hecho jurídico."<sup>28</sup> El mismo Villoro divide los hechos jurídicos en:

**1.-Hechos jurídicos destructores del orden social.**- Son hechos destructores del orden social todos aquellos que impidan el funcionamiento del orden jurídico o que ocasionen daños o perjuicios a alguien; éstos se dividen en:

**A) Naturales.**- Deben su existencia sólo a fuerzas de la naturaleza, sin ninguna intervención de la voluntad e inteligencia de los hombres, y se subdividen a su vez en: **a) Fuerza mayor.**- Son aquellos hechos inevitables y anónimos en los cuales los seres humanos se encuentran indefensos tanto para repelerlos como para predecirlos y evitarlos, algunos ejemplos son: terremotos, inundaciones, tempestades; asimismo algunos hechos humanos en los que resulta imposible determinar a los individuos responsables, tal es el caso de los daños causados por una rebelión, insurrección o por una invasión y **b) Caso fortuito.**- Se caracteriza por ser un suceso inesperado e involuntario que no puede ser previsto y que, teniendo su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado, su autor no es anónimo, pero no puede prever las consecuencias del hecho, un hecho de este tipo es aquel en el cual un automovilista atropella a una persona que de improviso se atraviesa.

**B) Involuntarios o "cuasidelitos".-** Son aquellos hechos en los que tampoco interviene la voluntad humana, pero que en alguna forma pueden ser imputados a uno o varios hombres, también se les denomina como delitos culposos no intencionales o de imprudencia.

**C) Voluntarios o delitos.-** Son aquellos que son ejecutados, con discernimiento, intención y libertad; es decir, se trata de un hecho por el cual se da una modificación en el mundo exterior; están determinados por la voluntad humana en la búsqueda de un resultado y hay una voluntad conciente dirigida a la ejecución de un hecho delictuoso, como: robo, homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena, etc.

**2.- Hechos jurídicos edificadores del orden social.-** Son hechos edificadores del orden social todos aquellos hechos que contribuyen de alguna manera al funcionamiento del orden jurídico o que benefician a alguien sin perjudicar indebidamente a nadie y se dividen en:

**A) Naturales.-** Son aquellos casos en los que se da un enriquecimiento inesperado, por una causa natural; ejemplo de esto son: las corrientes de un río que agregan tierra a una propiedad ribereña, animales silvestres que entran en un predio o cuando alguna hembra es preñada por un animal que es propiedad de otro.

**B) Involuntarios o "cuasicontratos".-** Son aquellos hechos jurídicos, que producen alguna consecuencia y en cuyo nacimiento interviene la voluntad humana, pero que pueden en alguna forma ser imputados a uno o varios hombres; se da cuando una persona de buena fe se inmiscuye en los asuntos de otro para llenar el vacío creado por la ausencia de la persona titular de los intereses de que se trata, con lo que se protegen los intereses de quienes intervienen, generalmente en los casos de pago de lo indebido y de gestión de negocios, vinculados con la figura del enriquecimiento ilegítimo.

**C) Voluntarios o actos jurídicos.-** En sentido amplio es todo hecho voluntario, suceso o acontecimiento (ya sea positivo o negativo) que debe su existencia a la intención libre y consciente del hombre, existen tres especies de actos jurídicos: **a) delitos, b) actos jurídicos y c) negocios jurídicos.** La primera especie de acto jurídico, el **delito**, tiene como característica particular que quien lo comete no pretende las consecuencias jurídicas que el ordenamiento jurídico les atribuye. Los **actos jurídicos en sentido estricto** son los actos humanos ordinarios de la vida cotidiana, es decir, que no se tiene la intención de establecer o crear modificaciones en el orden jurídico; mientras que en los **negocios jurídicos** se tiene la voluntad deliberada de crear consecuencias jurídicas que obliguen a sus autores (testamentos, contratos, petición a la autoridad, recursos, etc).

En la clasificación de Villoro Toranzo <sup>29</sup> destaca su particular enfoque en relación a las dos grandes categorías de hechos jurídicos y que pueden ser: destructores o constructores del orden social. En ambos casos señala que, a su vez, se dividen en tres tipos: naturales, involuntarios (cuasidelitos o cuasicontratos), y voluntarios (delitos, actos en sentido estricto y negocios jurídicos).

Así, de acuerdo con este autor, los hechos naturales pueden ser destructores o constructores del orden social. Sin embargo, se debe precisar que hay hechos naturales o humanos a los que podemos calificar como ordinarios o cotidianos, puesto que no contribuyen o alteran el orden social y que cierta medida son intrascendentes para el Derecho. En el caso de los hechos naturales que sí afectan el desenvolvimiento social, tenemos aquellos que se dan cuando ocurre un desastre natural; en estos hechos, las normas jurídicas facultan a ciertos órganos dentro de la Administración Pública para realizar las acciones necesarias para salvaguardar el bien de los afectados y de la población en general, con lo cual se busca remediar las consecuencias naturales a través de ciertos beneficios excepcionales, que se presentan por medio de actos jurídicos y materiales.

Es claro que en estos casos lo que se busca es aminorar los daños causados por los desastres naturales que suelen afectar a los sectores desprotegidos o a regiones del país; el Estado auxilia a la población por medio de diversas medidas -legales y materiales- y en casos urgentes e imprevisibles está facultado para utilizar los bienes de los particulares, a través de la requisa; sin embargo, pasada la emergencia debe restituir o indemnizar al particular respecto a los bienes de los que dispuso o de los daños causados.

Los órganos que integran al Estado tienen por objeto la consecución del bien común, de ahí que dentro de la clasificación de los hechos jurídicos de Villoro, los hechos de los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, en todos los casos deben estar encaminados a la edificación del orden social; sin embargo, en la práctica se presentan situaciones en las que incluso de manera involuntaria, la actuación de los órganos causa daños a los particulares en su patrimonio; es decir, en sus bienes y derechos o en su integridad física. En consecuencia, debe responder por ese daño, ya sea restituyendo o indemnizando al afectado.

Los entes públicos deben actuar apegados a las normas legales y si aun con esto se causa daño a un particular, el Estado debe responder, ya sea restituyendo o indemnizando al afectado, al ser resultado de su actividad normal, de lo contrario se deja en estado de indefensión al particular. En este sentido, si el Estado responde por el daño causado cuando su actuación está apegada a derecho, con

mayor razón debe responder cuando el daño es causado por el mal funcionamiento de sus actividades o servicios.

Las clasificaciones arriba expuestas nos sirven para entender que en el ámbito jurídico las situaciones que derivan de los actos y los hechos están previstas en los supuestos contenidos en las normas del sistema legal. De tal manera que cuando los hechos o actos se adecuan a lo señalado en la ley, se les vinculan efectos, lo cual nos permite establecer que también los hechos y los actos de los órganos a quienes se encarga el ejercicio del Poder Público del Estado y sobre todo la Administración Pública por la diversidad de sus actividades, son una fuente inagotable de adecuación a las hipótesis normativas y por tanto de consecuencias legales, ya que realiza un sin fin de actividades que le generan al Estado responsabilidad y el deber de asumir los efectos, al estar sujeto a la regulación prevista en las leyes.

De ahí la importancia del estudio que hace Gabino Fraga respecto a los hechos y actos vinculados con los diversos órganos que integran al Estado, como se puede apreciar a continuación: "Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho", y establece que: "el Estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, moviliza la fuerza pública, planifica, transporta mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o servicios de asistencia, está realizando simples actos materiales."<sup>30</sup>

Los fines y su concreción a través de los cometidos, primordialmente se manifiestan mediante las funciones que corresponde ejercitar al Gobierno, quien con sus actos provoca consecuencias jurídicas y de hecho que inciden en la realidad existente; así lo demuestran los actos del Legislativo encaminados a crear una ley o cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace una interpretación de alguna disposición constitucional en relación a un caso concreto, o cuando el Ejecutivo emite un reglamento y afecta el orden jurídico existente; sin embargo, estos actos carecen de sentido si no están acompañados por una proyección material a través de la cual la Administración Pública pueda llevarlos a la realidad.

En este sentido, Fraga distingue entre: **A) Acto jurídico**, al que define como el "acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico"; **B) Hecho jurídico** "constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc., o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento".<sup>31</sup>

Por ello, en el hecho natural la ley establece el efecto y en el hecho humano, el efecto resultante deriva de una acción u omisión en la que puede o no intervenir la voluntad humana. Por eso este autor señala que: "Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes",<sup>32</sup> la naturaleza de jurídicos deriva de los supuestos contenidos en la ley que cuando se realizan les otorga ciertos efectos, mientras que los actos materiales "están constituidos por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico",<sup>33</sup> o en otros términos, se trata de hechos naturales o voluntarios en los que no existe una norma general que los regule debido a que resultan intrascendentes para el orden jurídico o, en el caso de los actos humanos, es la falta en la intención de crear, modificar o extinguir una situación jurídica.

Para concluir con su exposición, Fraga clasifica los actos jurídicos, por los efectos y por las modalidades que reviste la manifestación de la voluntad y que son:<sup>34</sup>

I.- Los actos jurídicos en cuanto a sus efectos; se dividen en las siguientes cuatro categorías: **A) "Actos-Regla"**.- Corresponden al llamado "Derecho objetivo", es decir, son las normas de carácter general y abstracto, elaborados por el Legislativo al crear las leyes o por el Ejecutivo mediante los reglamentos; **B) "Actos-Subjetivos"**.- Estos pueden ser bilaterales (contrato de obra pública) o unilaterales (acto administrativo); a través de ellos se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas bilaterales o individuales. **C) "Acto-Condición"**.- Esta categoría de actos es el resultado de otro acto intermedio que condiciona la aplicación de una situación jurídica general en un caso particular (como sucede en la figura del Presidente de la República quien, para tener ese carácter, requiere del acto de elección), y **D) "Actos jurisdiccionales"**.- Se distinguen de los anteriores por ser la manifestación de voluntad de un órgano público, encaminada al ejercicio de un poder legal que tiene como propósito fundamental comprobar una situación jurídica en un caso determinado (sentencia).

La anterior clasificación nos permite, establecer que los "actos regla" derivan de la actividad que desarrolla la función legislativa, a través la Cámara de Diputados y de Senadores, a quienes les corresponde aprobar las leyes y el Ejecutivo dentro de sus facultades mediante reglamentos para facilitar su cumplimiento y aplicación.

Los llamados "actos subjetivos", surgen habitualmente mediante los contratos públicos en los que participa la Administración Pública para establecer derechos y obligaciones entre las partes; desde luego que lo hacen de acuerdo con sus facultades legales y conforme a ciertos requisitos, para cumplir con los propósitos que tiene a su cargo el Estado. De cualquier manera, las cláusulas del contrato son

TEMA CON  
FALLA DE ORIGEN

una situación jurídica individualizada que sólo tiene efectos legales para las partes, es decir que es bilateral. Asimismo el Ejecutivo, a través de sus órganos, puede emitir actos administrativos que crean efectos individualizados; de ahí que este tipo de actos también se localicen dentro de los actos denominados actos-subjetivos.

Los actos jurisdiccionales derivan de la actuación desplegada por la función Jurisdiccional en los ámbitos federal y local, cuando existe alguna controversia entre particulares, o entre un particular y algún órgano del Estado, conforme a ciertos procedimientos legales que le permiten establecer en una sentencia; la situación jurídica existente entre las partes.

2.- En cuanto a las modalidades que puede adoptar la manifestación de la voluntad, los actos jurídicos se clasifican en: **A) Actos unilaterales.**- Se constituye por una sola voluntad que se manifiesta en un acto en beneficio de otro que no participa más como beneficiado (actos administrativos), y **B) Actos plurilaterales.**- Se caracterizan por ser el resultado del acuerdo entre dos o más partes; se subdividen a su vez en: **a) Acto contractual.**- Es el acuerdo por el cual las voluntades que concurren se ligan indisolublemente, condicionándose en forma recíproca en una mutua dependencia (contrato de arrendamiento, compra-venta, depósito); **b) Acto colectivo complejo.**- En este caso se encuentran varias voluntades paralelas persiguiendo un mismo resultado sus autores no tienen el carácter de partes como en el acto contractual, pues lo que existe entre ellos es un vínculo de colaboración (la aprobación de la ley por las dos Cámaras que forman el Congreso y el Ejecutivo; el voto de los Magistrados de un Tribunal Colegiado en un asunto de su competencia; el nombramiento de ciertos funcionarios o empleados público en los que el Ejecutivo propone una terna y el Senador elige a uno), y **c) Acto unión.**- Es cuando concurren varias voluntades que tengan el mismo objeto, cual asemejaría el acto a un acto colectivo; la diferencia radica en que cada una de ellas tiene finalidades diferentes; las voluntades concurrentes no son independientes como en el acto colectivo sino que están ligadas entre sí de manera tal que dan lugar a una convención; pero el efecto jurídico que se produce, el cual es otro elemento que viene a caracterizar a éste, no es crear una situación jurídica individual, sino simplemente hacer aplicable a un caso concreto una situación jurídica general creada de antemano. Así, el acto de nombramiento de un empleado público implica la concurrencia de dos voluntades, pero la ley prevé la situación jurídica de quien nombra y de quien es nombrado.

Finalmente un autor que adquiere una enorme relevancia en el estudio del presente tema es Jesús Leguina Villa, dado que realiza un análisis de los actos y los hechos jurídicos en relación :

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

responsabilidad patrimonial del Estado y las experiencias del régimen legal español; este autor indica que, con la salvedad de las actividades industriales y mercantiles realizadas por entes públicos personificados bajo formas privadas, "la cláusula general de responsabilidad <<por el funcionamiento de los servicios públicos>> alcanza a todo tipo de actividades *extracontractuales* llevadas a cabo por la Administración."<sup>35</sup> Es así que conforme a este autor, tanto los actos jurídicos normativos o reglamentos administrativos, como los actos jurídicos no normativos y del mismo modo tanto las actividades materiales, como las actividades o omisiones de la Administrativas, dan lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.

No obstante, en el caso de los daños derivados de los actos normativos o reglamentarios, la acreditación del daño y su consecuente indemnización no resulta fácil, debido a que por lo general se trata de ordenamientos que regulan actividades de carácter económico, básicamente por dos razones: porque si el reglamento es legal, se considera que opera como título legítimo de intervención administrativa que justifica las posibles alteraciones en el mercado, alteraciones legítimas que pueden beneficiar a unos grupos económicos y perjudicar a otros; y porque, como regla general, faltará el necesario nexo causal entre la disposición normativa y los perjuicios económicos sufridos por ciertos particulares; de lo contrario se estarían socializando los riesgos comerciales, haciéndolos recaer sobre el Estado.<sup>36</sup>

Por lo que se refiere a los actos jurídicos singulares (resoluciones o decisiones administrativas en sentido estricto), en el régimen español se ha considerado que la simple anulación por vía administrativa no presupone el derecho a la indemnización. Este criterio según nos comenta Leguina Villa es "una medida de precaución orientada a impedir que toda anulación de actos administrativos ilegales comporte necesariamente la condena indemnización de la Administración autora de aquéllos, hayan causado o no daño a los particulares".<sup>37</sup>

Sin embargo, es claro que la obligación de indemnizar nace del hecho dañoso imputable a la Administración Pública; en consecuencia, es irrelevante que se exteriorice a través de operaciones materiales o de actos jurídicos singulares. A este respecto, Leguina Villa señala que en las jurisprudencias más recientes del Tribunal Supremo se "...reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños derivados de actos administrativos declarados ilegales."<sup>38</sup>

Resultan particularmente interesantes los casos citados por el autor en los que procede la indemnización, ya que en ellos se ha considerado que la Administración Pública causa un daño y son a

saber: denegación y revocación de licencias administrativas, órdenes de clausura de establecimientos comerciales, prohibición de actividades industriales o comerciales, órdenes de suspensión de obras de edificación, órdenes de intervención de productos alimenticios a determinadas industrias, privación de viviendas de protección oficial, orden de desalojo de edificios declarados en ruina, etc.<sup>39</sup> Son los actos u operaciones materiales en las que se presentan con mayor frecuencia daños causados por las actividades realizadas por la Administración Pública; en este sentido el autor aclara que, aun cuando es el ámbito natural de aplicación del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto "no significa ámbito exclusivo de aplicación : la mayor frecuencia o el mayor riesgo en la producción de daños a terceros por acciones puramente materiales no excluye otras posibilidades..."<sup>40</sup>

Para Leguina Villa, dentro de los actos materiales cabe distinguir entre 1) las simples operaciones técnicas o materiales de sostenimiento o de prestación del servicio público, que son las que están vinculadas de manera directa al funcionamiento de cada servicio, y 2) los actos materiales de ejecución de previas decisiones administrativas, actos de ejecución que la Administración puede adoptar sin apelar al auxilio judicial, en el ejercicio de su privilegio de autotutela; cuando en estos casos con posterioridad se determina que los actos de ejecución son ilegales, cabe pensar que es procedente la reparación de los quebrantos ocasionados al destinatario de los actos materiales de ejecución.

Ahora bien, en estos últimos actos, incluso en el régimen español existen resistencias por parte de los jueces a introducir el principio general de cobertura patrimonial en el campo de las ejecuciones forzosas de actos administrativos, por temor a inhibir la acción de la Administración y con ello dificultar la satisfacción de los intereses públicos, argumento que también ha sido utilizado en México para impedir que la Administración Pública responda por los daños causados a los particulares. Es claro que no se trata de impedir a la Administración ejercitar sus facultades de autotutela (las cuales tienen por objeto salvaguardar el bien común), sino de imputarle a ésta las consecuencias dañosas derivadas de una actuación precipitada, irreflexiva o ilegal.

Lo cierto, es que la fuente la fuente más importante de hechos dañosos la encontramos en las omisiones de la Administración Pública; éstas se dan cuando la Administración se abstiene de actuar, aun cuando tiene el deber de hacerlo o cuando su actividad se desarrolla con un retraso notable en perjuicio de los particulares. Es evidente que la Administración está obligada a reparar los daños causados, tal como sucede en las acciones positivas; lo anterior tiene sustento en que la inactividad

material de la Administración es una fuente de riesgos que puede ser mucho más peligrosa que la causación directa de daños por comisión.

Es así que, la Administración Pública de manera permanente realiza hechos jurídicos que pueden ser estudiados conforme a las categorías y los términos utilizados por los autores que han sido citados en el desarrollo del presente apartado. La Administración Pública para cumplir con las actividades a su cargo realiza diversos actos y hechos jurídicos como parte del Estado, los cuales son de naturaleza pública. Por este motivo, cuando en el despliegue de las actividades a su cargo se causan daños a los particulares, la responsabilidad que surge es cargo de la persona jurídica Estado, por lo cual la organización estatal debe asumir de manera directa y objetiva la reparación del daño, puesto que es resultado de la concreción de las tareas que tiene encomendadas; de lo contrario, se vulneran los principios del Estado de Derecho.

De igual manera es importante que los servidores públicos cumplan eficientemente con sus labores y aun cuando en forma inmediata el Estado asuma su reparación, ello no impide que con posterioridad se exija al servidor público le restituya lo erogado en la reparación del daño, en los casos en los que su conducta rebase el cumplimiento de las tareas encomendadas, de ahí la importancia de las categorías analizadas, ya que en base a ellas es posible distinguir los actos y los hechos jurídicos atribuibles a la persona Estado de las conductas personales de quienes ocupan cargos o empleos públicos.

### III.4. La responsabilidad y el Estado

La sociedad en su evolución ha creado al Derecho y al Estado como instrumentos para alcanzar sus fines más elevados; esto se refleja en la transformación de la Ley del Talión: "ojo por ojo, diente por diente" consignada en el *Código de Hammurabi* <sup>41</sup>, por formas más civilizadas de proteger la vida, la integridad física y la propiedad, a través de la imposición de sanciones por parte del Poder Público. Con esto se da un paso importante para superar la venganza como forma de solución de los conflictos, al establecer penas vinculadas a la reparación de las lesiones causadas a la víctima; es así como las normas legales y su aplicación se consolidan junto con los órganos públicos en la consecución de un adecuado equilibrio en la convivencia social.

En Roma, la palabra "*spondeo*", de la que deriva el término responsabilidad, al ser emitida por el deudor en un contrato verbal lo ligaba solemnemente con otro a cumplir con una prestación; es en las Doce Tablas donde se mencionan por primera vez casos de reparación de daños en materia de agricultura y en la *Lex Aquilia* (segunda mitad del siglo III, antes de Cristo), donde se alude a los daños en las cosas, incluyendo en esta categoría a los esclavos y a los animales; con el tiempo esto dio como resultado la valoración de los intereses afectados y las formas de reparación. <sup>42</sup>

En la actualidad, la palabra "*responsabilidad*" se utiliza en el ámbito jurídico para expresar que alguien, conforme a un deber o una obligación, debe responder de sus actos o bien de ciertos hechos jurídicos, aunque también se usa en el lenguaje corriente para señalar diversas situaciones que se presentan en la vida social; por eso la responsabilidad puede ser de dos tipos: jurídica o moral; la primera es resultado del incumplimiento de lo establecido en un precepto legal o en un contrato vinculado a una acción u omisión, la cual causa una pérdida o provoca un daño o menoscabo en el patrimonio a otro; el segundo caso se da cuando se viola una norma de conciencia; aun cuando ambas persiguen la armonía social, el que infringe la norma jurídica, incluso si es en contra de su voluntad, debe responder de sus actos o de ciertos hechos, mientras que en la responsabilidad moral sólo es responsable conforme a su conciencia.

La responsabilidad puede ser: **directa** cuando coinciden la acción dañosa y la reparación en un mismo individuo; **indirecta**, aquella en la que quien ejecuta la acción es diversa a la que debe reparar los daños y perjuicios cuando así lo prevé la norma jurídica; **subjetiva o por culpa**, cuando la sanción se determina de acuerdo con la intención del sujeto o en otras palabras, depende de la intención del

sujeto con relación al resultado, y **objetiva** -también denominada de resultado- cuando con independencia de que haya querido o previsto el resultado, por disposición de la ley se encuentra obligado a reparar la lesión causada.

En la concepción tradicional de la responsabilidad, emanada del ámbito del Derecho Civil, prevaleció por un largo periodo la idea de que "*hay responsabilidad cuando hay culpa*"; esto engendró teorías contradictorias que apoyan o critican esta postura; en todo caso, los cambios gestados a finales del siglo XVII y sobre todo, la transformación social vinculada con la industrialización y la revolución tecnológica de los siglos XIX y XX, son causa de los trascendentales cambios sufridos por las instituciones del Derecho y del Estado; de ahí la búsqueda constante por adaptar la realidad social al régimen legal.

Para el Derecho, la actuación desplegada por la persona jurídica colectiva Estado, a través de los órganos que lo integran, está sometida a lo dispuesto en los ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico en su conjunto. En este entendido es oportuno establecer en qué consiste el deber jurídico en general y cuál es su relación con las nociones de obligación y de responsabilidad, específicamente lo que se refiere a la ubicación y características fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para el Profesor Ernesto Gutiérrez y González, el deber jurídico en sentido amplio es: "la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho",<sup>43</sup> y tiene tres especies o categorías: **1.- Deber jurídico en sentido estricto**; **2.- Obligación en sentido amplio**, y **3.- Derecho de crédito indemnizatorio**.

Lo más relevante de la *Teoría del deber jurídico*, elaborada por Ernesto Gutiérrez y González, es que nos presenta un panorama completo de los deberes y las obligaciones jurídicas, así como de la responsabilidad resultante ante su incumplimiento o como consecuencia de lo previsto en la ley, lo cual nos permite situar los criterios de imputación prevalecientes en el Derecho Civil y el lugar que ocupa la responsabilidad del Estado en el ámbito jurídico en general.

Es así que, de acuerdo a la Teoría de Gutiérrez y González, el deber jurídico en sentido amplio comprende tres categorías a las que define como:

**1.- Deber jurídico, en sentido estricto**, es: "la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya a favor de la colectividad, ya de persona determinada."<sup>44</sup>

sujeto con relación al resultado, y **objetiva** -también denominada de resultado- cuando con independencia de que haya querido o previsto el resultado, por disposición de la ley se encuentra obligado a reparar la lesión causada.

En la concepción tradicional de la responsabilidad, emanada del ámbito del Derecho Civil, prevaleció por un largo periodo la idea de que "*hay responsabilidad cuando hay culpa*"; esto engendró teorías contradictorias que apoyan o critican esta postura; en todo caso, los cambios gestados a finales del siglo XVII y sobre todo, la transformación social vinculada con la industrialización y la revolución tecnológica de los siglos XIX y XX, son causa de los trascendentales cambios sufridos por las instituciones del Derecho y del Estado: de ahí la búsqueda constante por adaptar la realidad social al régimen legal.

Para el Derecho, la actuación desplegada por la persona jurídica colectiva Estado, a través de los órganos que lo integran, está sometida a lo dispuesto en los ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico en su conjunto. En este entendido es oportuno establecer en qué consiste el deber jurídico en general y cuál es su relación con las nociones de obligación y de responsabilidad, específicamente lo que se refiere a la ubicación y características fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para el Profesor Ernesto Gutiérrez y González, el deber jurídico en sentido amplio es: "la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho", <sup>43</sup> y tiene tres especies o categorías: **1.- Deber jurídico en sentido estricto; 2.- Obligación en sentido amplio, y 3.- Derecho de crédito indemnizatorio.**

Lo más relevante de la *Teoría del deber jurídico*, elaborada por Ernesto Gutiérrez y González, es que nos presenta un panorama completo de los deberes y las obligaciones jurídicas, así como de la responsabilidad resultante ante su incumplimiento o como consecuencia de lo previsto en la ley, lo cual nos permite situar los criterios de imputación prevaletientes en el Derecho Civil y el lugar que ocupa la responsabilidad del Estado en el ámbito jurídico en general.

Es así que, de acuerdo a la Teoría de Gutiérrez y González, el deber jurídico en sentido amplio comprende tres categorías a las que define como:

**1.- Deber jurídico, en sentido estricto**, es: "la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya a favor de la colectividad, ya de persona determinada." <sup>44</sup>

El deber jurídico está vinculado al contenido de las normas legales y por lo tanto, mientras se cumpla voluntariamente con lo preceptuado en las mismas, no hay la posibilidad de que exista una contraparte y menos la exigencia de que se actúe de cierta manera o se cumpla con algo; es aquí donde se aprecia la incompatibilidad de la visión civilista con la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, que aun en casos en los que los órganos públicos actúan apegados a derecho, pueden causar daños a los particulares, lo cual origina una posibilidad de exigencia que en el Derecho Civil sólo es procedente por la violación del deber jurídico, en los casos de excepción previstos en la propia ley o cuando se hace uso abusivo de un derecho.

**2.- Obligación en sentido amplio**, conforme a la clasificación propuesta por Gutiérrez y González, es: "la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una, prestación, de carácter patrimonial (pecuniaria y moral), a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o a favor de un sujeto que ya existe";<sup>45</sup> ésta a su vez se subdivide en:

**A) Obligación en sentido estricto o restringido**, entendida como: "la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, (pecuniaria o moral), a favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir."<sup>46</sup>

Se caracteriza por ser una declaración unilateral de voluntad, mediante la cual una persona, a través de anuncios, se ofrece de manera pública a cumplir con una prestación, a favor de quien llene determinadas condiciones o desempeñe cierto servicio, y adquiere la obligación de cumplir con lo ofrecido una vez que alguien se coloque en la condición solicitada; de lo contrario, dicha obligación no nace. Esto también se aplica cuando un órgano público, por ejemplo la Procuraduría General de la República, a través de los medios de comunicación (radio, televisión, prensa, Internet, etc.,) hace una declaración unilateral de voluntad y ofrece una recompensa a quien le dé información sobre el paradero de una persona; así en el momento en que alguien le dé a conocer el paradero de la persona buscada, la autoridad adquiere una obligación.

Otro caso análogo es el que deriva de las licitaciones públicas, mediante las cuales los diversos órganos del Estado adquieren u ofrecen mediante un procedimiento público todo aquello que requieren para ejercer sus actividades o los bienes muebles o inmuebles que se sacan a la venta, además de ser también el medio para otorgar la concesión de obras o servicios públicos a quienes cumplan con ciertas condiciones.

**B) Derecho personal o derecho de crédito convencional**, entendido como: "la necesidad jurídica que tiene una persona denominada obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria o moral)." <sup>47</sup>

Una vez que nace el acto, hay un deudor obligado y un acreedor que puede exigir ante el incumplimiento de su contraparte, conforme a lo dispuesto en la ley y en las cláusulas contenidas en el propio contrato, tal y como sucede en los diferentes contratos privados contemplados en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, lo cual también es aplicable en aquellos casos a los órganos del Estado, conforme a lo que disponen las leyes de la materia.

**3.- Derecho de crédito indemnizatorio** es la última categoría del deber jurídico; también se le conoce como derecho personal indemnizatorio y es: "la necesidad jurídica que tiene una persona, llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de producirse: **A.-** La violación ilícita de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu, que causa un daño, imputable al deudor, o **B.-** Un hecho ilícito que causa un daño, originado sin culpa, por: **a).**-Una conducta o un hecho previsto por la ley como objetivamente dañoso o **b).**-Por el empleo de un objeto que la Ley considera en sí mismo peligroso, [y] **c).**-Bien finalmente por la realización, de una conducta errónea realizada de buena fe." <sup>48</sup> Esta definición, establece lo que se entiende por responsabilidad, así como las formas en las que se manifiesta y que serán abordadas a continuación:

**A) Derecho personal o de crédito indemnizatorio, proveniente de conducta ilícita (hechos ilícitos)**, es: "la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir la restitución de una situación jurídica al estado que la misma tenía, al momento de violarse con culpa un deber jurídico estricto sensu, o una obligación lato sensu (en cualquiera de sus dos especies obligación estricto sensu o derecho de crédito convencional)." <sup>49</sup>

Es evidente que el derecho personal o de crédito indemnizatorio, proveniente de una conducta ilícita, es la trasgresión que hace cualquier sujeto de manera culposa, voluntaria e intencional, cuando deja de cumplir con un deber en sentido restringido, una obligación en sentido estricto derivada de una declaración unilateral de la voluntad o cuando deja de cumplir las cláusulas establecidas en un

contrato; entonces, la ley impone como efecto el restituir la situación al estado que guardaba antes del ilícito.

**B) Derecho de crédito o personal indemnizatorio, proveniente de conductas lícitas que originan una responsabilidad objetiva, *lato sensu***, es: "la necesidad jurídica que tiene un sujeto llamado obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, al momento de producirse sin culpa, la violación de un deber jurídico estricto *sensu o* de una obligación *lato sensu*, por una conducta o hecho considerados por la ley como objetivamente dañosos en sí, bien por el empleo de un objeto que la ley considera objetivamente peligroso, bien finalmente por la realización de una conducta errónea, de buena fe."<sup>30</sup>

a) Es así que el derecho de crédito indemnizatorio que proviene de conductas lícitas originadas por una responsabilidad objetiva, como se aprecia en esta definición, surge cuando se viola un deber jurídico en sentido estricto, una obligación en sentido amplio, mediante una conducta o un hecho considerados por la ley como objetivamente dañosos; en otras palabras, se produce un daño y la ley responsabiliza a su autor quien, aun cuando actúe de manera lícita, debe indemnizar a otro.

b) Por otra parte, el derecho de crédito indemnizatorio que proviene de conductas que originan una responsabilidad objetiva por riesgo creado, también es resultado de la violación de un deber jurídico en sentido estricto o de una obligación en sentido amplio, con la diferencia de que en este caso la licitud o ilicitud es irrelevante, pues en la ley se establece que el daño es causado por un objeto peligroso, por lo tanto se responsabiliza al propietario de su uso y los daños que pueda causar a otros.

c) Por último, el derecho de crédito indemnizatorio que proviene de una responsabilidad objetiva originada por una conducta fundada en el error de un persona que, de manera indebida, entrega a otra persona algo que le origina un daño, tal es el caso de quien se enriquece a costa de otro sin causa debe indemnizar a quien resulta afectado.

Las ideas vertidas por Ernesto Gutiérrez y González son de una enorme trascendencia en el ámbito doctrinal, pues nos permiten tener una visión completa del deber jurídico en un sentido amplio; es en este punto donde adquiere su mayor mérito, debido a que este esquema es incluido en el capítulo I de su obra *Derecho de las Obligaciones*, para situar los conceptos de deber jurídico y de obligación. Asimismo, aun cuando esta clasificación pertenece al ámbito del Derecho Civil, como se dejó asentado con antelación, a partir de ella es posible ubicar los deberes y las obligaciones, y sobre todo los casos

en los cuales los órganos del Poder Público en el ejercicio de sus actividades, incurren en responsabilidad por los daños causados a los particulares.

Como lo hemos visto, la noción de responsabilidad ha evolucionado, lo cual se refleja sobre todo en relación a los órganos públicos, que al realizar sus actividades, están constantemente en contacto con los particulares. Así, la irresponsabilidad vinculada a la idea de que "el Rey no se equivoca" y la "soberanía del Estado", que prevalecieron durante un largo periodo, lentamente fueron substituidas por la necesidad de diversificar los órganos del gobierno para cumplir con los fines del Estado; en principio se responsabilizó en forma directa al funcionario y sólo de manera excepcional el Estado asumió la reparación de los daños ocasionados con motivo de guerras y rebeliones, para luego llegar a la aceptación subsidiaria de la responsabilidad, aunque sólo en que los bienes del funcionario no alcanzaran para resarcir al particular afectado.

Es en Francia, a finales siglo XIX, cuando se distingue entre la falta personal del funcionario y las faltas en el servicio; con ello la responsabilidad del Estado adquiere un carácter objetivo, con el cual se posibilita la reparación de las lesiones sufridas por los particulares derivadas de las actividades que de manera cotidiana despliega la Administración Pública, sin el obstáculo de que el particular esté constreñido a identificar al funcionario y sobre todo, a acreditar que su actuación fue culposa; con ello la noción de la responsabilidad subjetiva prevaleciente hasta entonces en el Derecho Civil, es superada por una nueva en la que el Estado responde de manera objetiva y directa por los daños causados en la realización de las actividades de sus órganos a los particulares.

En nuestro régimen, la responsabilidad del Estado ha transitado al igual que en otros países por etapas de franca irresponsabilidad, responsabilidad excepcional y responsabilidad por presiones internacionales; en la actualidad existen diversas normas que contemplan una responsabilidad atenuada del Estado, pero sigue prevaleciendo el criterio civil de la responsabilidad del funcionario vinculada a la responsabilidad subsidiaria del Estado.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República Mexicana en Materia Federal expedido en 1928, vigente a partir del 1° de octubre de 1932, en el Capítulo V del Título Primero, Primera Parte del Libro Cuarto, que se denomina "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", establece como principio general de la responsabilidad lo siguiente:

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

Este precepto del Código Civil contiene el principio tradicional de la responsabilidad subjetiva al referirse a un acto ilícito (acción u omisión) que violenta el orden legal establecido; es así que en la determinación de la responsabilidad el juzgador debe tener en cuenta la intención del autor del daño, es decir, el grado en que se haya querido o previsto el resultado, lo que implica que la víctima debe acreditar la culpa de quien despliega la conducta, además de la relación de causalidad que existe entre el ilícito y la reparación que se reclama, que es contemplada en el artículo 1915:

Art. 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

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

A su vez, el artículo 1928, (en la actualidad ya no esta vigente, corresponde al artículo 1927 del mismo ordenamiento legal), establecía que el responsable era el funcionario causante de los daños al particular, mientras el Estado sólo respondía en forma secundaria a la reparación del daño, en los siguientes términos:

Art. 1928.- El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por los funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

La disposición antes citada hacía prácticamente inoperante la responsabilidad del funcionario y desde luego del Estado; ya que por la naturaleza de las actividades de los órganos públicos en la

mayoría de las situaciones en las que se causaba un daño, no era posible identificar al funcionario responsable y en el supuesto de que sí se conociera al autor del daño el particular, debía demandar primero al funcionario y probar la culpa en la que incurrió al causar el daño y sólo cuando éste no tenía bienes suficientes se hacía posible, después de acreditar la insolvencia del funcionario, el demandar al Estado como responsable subsidiario.

Es así como en la práctica se dejaba al particular afectado en estado de indefensión, ya que no existía un sustento legal adecuado por medio del cual el Estado pudiera reparar los daños y menos aun una partida presupuestal específica, por lo que la disposición que se comenta resultaba letra muerta.

Esta disposición de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, corresponde al actual artículo 1927, que establece:

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

De acuerdo a esta disposición, el particular cuenta con la posibilidad de demandar directamente al Estado, en aquellos casos en los que el acto (delito) que causó el daño fue cometido en forma ilícita y dolosa por el servidor público, con lo cual se facilita al afectado el demandar al Estado mediante un procedimiento de reparación por la vía civil, pero sólo cuando el daño proviene de actos ilícitos dolosos, sin duda éste reconocimiento por parte del legislador representa un avance, sin embargo en la práctica es inoperante y en consecuencia resulta insuficiente.

En principio porque se trata de una "excepción" que está sujeta al criterio tradicional (hay responsabilidad si hay culpa) "responsabilidad subjetiva"; esto hace inaplicable la reparación de los daños causados en la mayoría de las situaciones que se presentan en la realidad, ya que si bien de acuerdo a la primera parte del texto del artículo 1927, el servidor público y el Estado como responsable solidario, están obligados a responder por igual en relación al pago de los daños y perjuicios causados con motivo de los actos ilícitos dolosos cometidos en el ejercicio de las actividades públicas del Estado, lo cual permite al particular demandar directamente al Estado, en la realidad la determinación de la responsabilidad y la reparación resulta inoperante.

En cuanto al primer supuesto previsto en el artículo 1927 del Código Civil que se comenta, se deja en estado de indefensión al particular afectado pues en su carácter de actor o demandante, debe tener identificado o individualizado al servidor público causante de los daños y perjuicios, además de acreditar la intencionalidad dolosa de la conducta activa u omisiva en la producción del daño por parte del servidor público, con fundamento en el principio de que la carga de las pruebas en materia civil es a cargo de las partes; ello impide al particular obtener la reparación de los daños, ya que en la mayoría de las situaciones que se presentan cotidianamente como consecuencia de la actividad de la Administración Pública no es fácil identificar al servidor público autor del daño y es muy complejo acreditar la intención del servidor público, de ahí que lo dispuesto por ésta disposición sea inaplicable en la práctica.

En cuanto a la segunda hipótesis prevista en el artículo 1927 del mismo Código Civil que se comenta, es igualmente inoperante, ya que la víctima al demandar tiene que acreditar lo antes expuesto y además debe demostrar que el servidor público es insolvente, para que proceda su demandar en contra del Estado, pues el Estado únicamente es responsable solidario en todos los demás casos en los que el daño no es consecuencia de actos ilícitos dolosos.

Para Álvaro Castro Estrada, la reforma del artículo arriba transcrito, "más allá de la actualización de algunos términos del dispositivo que se comenta [artículo 1927 del Código Civil ], la única novedad que vale la pena señalar fue la de facilitarle al particular o administrado que hubiere resentido la 'intencionalidad' de un acto ilícito doloso, el procedimiento de reparación debida, toda vez que en tales exclusivos casos podría demandar directamente al Estado, sin preocuparse de la solvencia del servidor público. De esta manera, el demandante se ahorraría tiempo y gastos varios, siempre y cuando estuviera cierto de haber identificado o individualizado al servidor público causante del daño y perjuicio, así como de poder acreditar la intencionalidad dolosa de su conducta activa u omisiva."<sup>31</sup>

Así que, en realidad, no se avanzó en la incorporación de una protección adecuada en la legislación para salvaguardar el interés de los particulares. La disposición transcritas, hace prácticamente inoperante la responsabilidad de los servidores públicos y desde luego la del Estado, pues en la mayoría de los casos es difícil identificar o individualizar al servidor público responsable y sobre todo resulta muy complejo probar la intención en su conducta de causar el daño, si a ello sumamos que en todos los casos distintos a los actos ilícitos dolosos cuando el particular cumplió con "probar" lo ya mencionado, si el funcionario no tienes bienes suficientes lo cual también se debe demostrar, para demandar al Estado que en estos casos sólo es responsable subsidiario, resulta del

todo aberrante y absurdo, hace evidente que este criterio de imputación es inoperante en la reparación de los daños que derivan de la actividad del Estado.

Es importante destacar que, independientemente de lo anterior, incluso el propio Código Civil para el Distrito Federal en Materia y Común y para la República Mexicana en Materia Federal, ha adoptado criterios de imputación distintos al tradicional como consecuencia de la transformación social introducida a raíz de la utilización de maquinarias y sustancias peligrosas, entre los que destaca el siguiente artículo:

Art. 1932.- Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- I. Por la explosión de máquinas o por la inflamación de sustancias explosivas;
- II. Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles, cuando no se sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI. Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.

Como se puede apreciar, estas hipótesis normativas señalan varios casos de imputación y sobre todo, dejan abierta la posibilidad en la fracción VI, con ello se establece un criterio de imputación amplio en los casos en los que se causen daños a otro sin derecho, con este criterio "responsabilidad objetiva", se da mayor importancia a la causación del daño y a su reparación, que a la intención de quien lo provoca.

Otro supuesto relevante de responsabilidad es el contenido en el siguiente artículo:

Art. 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, ésta 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.

El anterior precepto adopta un criterio de imputación en el que prevalece la "responsabilidad objetiva" como consecuencia de un riesgo creado; con ello se sustituye a la culpa como causa única en la generación de la responsabilidad, que sobreviene por la utilización de instrumentos u sustancias

peligrosas que pueden causar daños a otros, lo cual comprende a los objetos peligrosos mencionados en el artículo 1913 y a los riesgos de trabajo, incorporados a la Ley Federal del Trabajo y que también contempla el artículo 1936 del Código Civil Federal, el cual señala:

Art.1936.- Incumbe a los patrones el pago de la responsabilidad que nace de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, independientemente de toda idea de culpa o negligencia de su parte.

La responsabilidad extracontractual y las causas de imputación estudiadas han sido incorporadas a la legislación como consecuencia de la transformación de la vida social, que ha influido para que se adopten nuevos criterios en la determinación de la responsabilidad, en los que se sustituye el elemento subjetivo, la culpa, por las situaciones reales derivadas del avance industrial y tecnológico; así lo demuestra la adopción de la responsabilidad objetiva en el Derecho Civil y es claro que el Estado, como sujeto de derechos y obligaciones, es propietario de diversos instrumentos que le permiten desarrollar las actividades a su cargo; en consecuencia, puede causar daños y por tanto debe hacerse cargo de la reparación de los daños que cause.

Aunado a esto, los órganos que integran al Estado, para alcanzar los fines que tiene a su cargo, intervienen constantemente y cada vez con mayor amplitud para enfrentar los problemas que genera la vida social y por eso mismo está en interacción con los particulares, por lo que sus actividades provocan daños que deben ser reparados. Sin embargo, los criterios tradicionales de imputación de la responsabilidad civil, son insuficientes frente a la complejidad que representa la actuación de la Administración Pública.

En este punto hay que tener en cuenta que lo único real es la existencia humana y sus circunstancias; el Estado y el Derecho no pueden ser ajenos al conocimiento de la realidad y a su valoración en la construcción de los esquemas jurídicos que permitan una convivencia equilibrada y ordenada. Así, cuando se habla de la responsabilidad y de su evolución, se debe tener en cuenta que el progreso social está vinculado al progreso material, pues si bien el ingenio conjugado con los elementos de la naturaleza ha sido el motor de los avances, también ha traído múltiples consecuencias, ya que la búsqueda del control sobre la naturaleza conlleva a la utilización de herramientas, combustible, transportes, máquinas, explosivos, aviones, etc., que inevitablemente ocasionan daños, los cuales deben ser asumidos por alguien; esa es la realidad que al ser valorada, permite la

construcción de una adecuada regulación que permita una adecuada convivencia y sobre todo, el mejoramiento social.

En ese orden de ideas, el Estado, para llevar a la realidad sus cometidos, interviene en la vida social, ya sea de por medio de sus cometidos esenciales, limitándose a regular, vigilar y aplicar los ordenamientos jurídicos, o en forma amplia mediante la prestación de servicios públicos que inciden en la construcción de puentes, carreteras, presas, explotación de recursos naturales, construcción de hospitales, escuelas, fábricas, etc., actividades todas que le permiten cumplir con los fines a su cargo, pero que también lo ponen en contacto constante con los particulares, lo que conlleva de manera natural efectos constructivos y de forma residual efectos destructivos que deben ser reparados.

Así pues, es claro que el Estado para atender los fines a su cargo, está sujeto a responder por el daño ocasionado a los particulares; pues sus actividades cotidianamente son una fuente de daños que deben ser reparados conforme aun criterio de imputación adecuado a la naturaleza de su estructura y funcionamiento.

El progreso jurídico derivado del perfeccionamiento en la aplicación de las penas y el desarrollo en los criterios de imputación de la responsabilidad y la reparación de lo daños causados, específicamente de los daños causados como resultado de la actividad de los órganos públicos, deben ser incluidos en el sistema legal, para evitar situaciones de desigualdad e injusticia que violentan los principios del Estado de Derecho, de ahí la necesidad de que se legisle con amplitud en materia de responsabilidad estatal, para proteger de manera eficaz a los individuos de los peligros y de la inseguridad que provoca la actividad de los órganos públicos.

### **III.5. Teorías que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado**

En el desarrollo del presente trabajo se han tratado algunas de las características y los conceptos que fundamentan la existencia de la organización estatal, con especial hincapié en los fines que lo justifican, lo cual no es ajeno a la idea de la responsabilidad que, como hemos visto, ha evolucionado junto con las demás instituciones del Derecho y el Estado. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado es parte de la evolución en las relaciones del Poder Público y los gobernados, que actualmente tienden a superar la impunidad de los entes públicos.

En buena medida, el establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en los sistemas jurídicos contemporáneos, es consecuencia del reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, pues a partir de esta concepción se ha sometido a los órganos del Poder Público a las normas legales y a los principios del Estado de Derecho, el cual ha terminado por imponerse como forma de consolidar y perfeccionar la convivencia humana.

Es así como la división de funciones, la elección libre y directa de los gobernantes, la generalidad, igualdad y certeza de la Ley, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la limitación al ejercicio discrecional del Poder Público, son los principios esenciales del Estado de Derecho; todo esto permite afirmar que la responsabilidad patrimonial del Estado también es un elemento esencial de la estructura del Estado actual, pues resulta absurdo pensar que quien tiene a su cargo la realización del bien común, esté exento de la reparación de los daños causados a los particulares

La separación de funciones ha permitido la creación de tres órganos especializados: Legislativo, Judicial y Ejecutivo para asegurar un ejercicio racional y efectivo de los fines encargados al Poder Público, de manera que los órganos primarios y todos los demás que integran las funciones del Gobierno son instrumentos mediante los cuales la persona jurídica colectiva Estado lleva a la realidad sus fines primordiales y desde luego, su actuación está sometida al conjunto de los ordenamientos que componen el sistema legal vigente.

Para enfrentar la complejidad de la vida social, los órganos públicos se han diversificado, sobre todo en lo que respecta a la estructura de los órganos que componen a la Administración Pública, objeto fundamental de nuestro estudio, ya que si bien la responsabilidad patrimonial del Estado puede darse en el ámbito Legislativo y Jurisdiccional, la mayor parte de los daños sufridos por los

particulares se localizan en el ámbito de los tres niveles de gobierno en los que se desenvuelve la Administración Pública.

La realización de múltiples actividades implica crear estructuras de dirección en las que se concentran las facultades y los recursos materiales y humanos necesarios para administrar de manera eficaz las acciones y los recursos que se ponen a disposición del Gobierno; de ahí la importancia de la composición de los órganos del Estado, y específicamente de la Administración Pública, los cuales se caracterizan por estar integrados por dos elementos básicos: uno objetivo, la competencia para actuar, y otro subjetivo, la persona o personas encargadas de las actividades, aunque sus actividades sean parte de la esfera de acción del Estado.

En ese orden de ideas, los hechos y los actos jurídicos vinculados a los deberes y las obligaciones son de vital importancia para entender la actuación de los órganos del Estado y sus consecuencias, dado que la Administración Pública y sus actividades traen efectos materiales y jurídicos que benefician o afectan a los particulares.

En ese contexto, se han adelantado algunas de las razones que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado; en ese mismo sentido, se abordarán las diferentes explicaciones que fundamentan el deber del Estado de resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares, con motivo de las actividades de la Administración Pública.

A partir de los criterios que se inclinan por estudiar la relación que se establece entre el Estado y las personas jurídicas individuales que se encargan de realizar las actividades encomendadas a los órganos que integran a la Administración Pública, se presentan las siguientes justificaciones:

A) Es así que una primera postura que justifica la responsabilidad extracontractual del Estado, es la Teoría de la Representación; en ésta se equipara la relación de los titulares de los órganos públicos a la que se establece mediante el contrato de mandato, por el cual mediante un acuerdo de voluntades se establecen derechos y obligaciones para las partes, respecto a la ejecución de ciertos actos, si bien esta 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."<sup>52</sup> sus fundamentos pertenecen a criterios del ámbito privado, por lo que resulta inconsistente en relación a la forma en que se estructuran los órganos públicos.

La aportación más importante de esta Teoría la encontramos en el deber estatal de reparar los daños causados a los particulares; sin embargo, por lo demás, hay que señalar que el contrato de mandato es una figura del Derecho Civil, ajena al funcionamiento de los órganos del Estado y la Administración Pública, lo que nos permite afirmar que esta Teoría no es aplicable a los órganos públicos, principalmente porque no hay un acuerdo de voluntades entre dos partes, ya que la ley expresamente prevé las facultades que tienen los titulares de los órganos. Aunado a esto, el principio de la culpa en la elección y en la vigilancia de los funcionarios que actúan dentro de la Administración Pública es compleja 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.

**B)** Esta explicación fue superada, por la Teoría del Órgano, que en términos generales fue estudiada en el punto III.2 en el cual nos referimos al Estado y a los órganos que lo integran, de éste mismo capítulo, por lo que únicamente se precisarán algunos aspectos importantes para fundamentar el deber del Estado en la reparación de los daños y perjuicios causados a los administrados.

La Teoría del Órgano considera 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. Es aquí donde encontramos por qué el Estado debe responder por las lesiones causadas a un particular, por los órganos públicos.

Es importante distinguir que la unión de los elementos objetivo y subjetivo, en los órganos públicos del Estado, "está determinada por dos tipos de relaciones, denominadas orgánica y de servicio. La relación orgánica es la que se establece entre el titular y el órgano, de la cual se desprende la actuación y expresión de la voluntad del ente público, es decir, por la cual, se da la función administrativa del órgano y de la que no se derivan derechos y obligaciones contrapuestas al Estado, ya que sólo ejerce la competencia atribuida al órgano. La relación de servicio se da entre el servidor público y el órgano, de la cual se derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestas al Estado, en cuanto que en ese tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano, sino de él, en lo personal."<sup>53</sup>

Por eso en "la relación orgánica ...el titular actúa expresa la voluntad del Estado, sin que ella sea afectada por la remoción o variación del agente público. Esta expresión de voluntad desplegada por el servidor público permite atribuir al Estado, los actos y las consecuencias jurídicas, es decir, lo que jurídicamente se conoce como imputación ...el Estado como persona jurídica es un centro de imputación al que se le atribuyen los actos realizados por sus órganos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que es el que indica a quien debe atribuirse un acto o unos efectos jurídicos determinados."<sup>54</sup>

La aportación fundamental de esta Teoría es el haber encontrado una explicación de los elementos que conforman a los órganos del Estado, sobre todo en cuanto que esta teoría le da unidad y coherencia a la actividad del Estado, así como a su estructura, funcionamiento y al lugar que tienen los servidores públicos, lo cual es indispensable para entender el deber del Estado en la reparación de las lesiones causadas a los particulares como consecuencia de su actuación.

Por otro lado, también se ha buscado fundamentar la responsabilidad económica del Estado con apoyo en principios de orden: filosófico, jurídico, político-económico, etc., mismos que se enuncian a continuación:

A) Una de estas justificaciones es la Teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas, que se apoya en los principios de equidad e igualdad; éstos se refieren básicamente a la generalidad e igualdad de ley, en cuanto que unos ciudadanos no deben sufrir más que otros, aun cuando las cargas impuestas beneficien el interés de todos. Por eso, bajo estos principios, cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo o grupo de individuos, tiene la obligación de resarcirle del daño, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos.

A este respecto, Álvaro Castro Estrada considera que "Todo daño que se cause, legal, o ilegalmente, debe ser reparado, a menos que exista previa y expresamente una obligación de soportarlo, como sería el caso de la obligación de pagar impuestos que afecta el patrimonio del contribuyente."<sup>55</sup>

La aportación fundamental de esta postura radica en el reconocimiento que hace del deber del Estado de reparar a quienes sufren alguna afectación en su patrimonio frente al interés general; esta teoría justifica que el Estado indemnice a los particulares afectados cuando la actuación de éste cause algún daño en beneficio del interés común. Para algunos autores se trata de una teoría que "ofrece dificultades en su compleja fundamentación de corte político-económico",<sup>56</sup>. Sin embargo se trata de una teoría relevante vinculada en sus fundamentos a los fines de la organización estatal y a los principios del Estado de Derecho.

B) Una explicación similar a la anterior es comentada por Álvaro Castro Estrada; está basada en el principio de la equidad y en el enriquecimiento ilegítimo del Estado y considera que "se trata de indemnizar al individuo por un daño pecuniario que se le ha ocasionado. Esto no se basa en las reglas del Derecho Civil referentes a la *responsabilidad por hechos ilícitos*; 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”.<sup>57</sup>

Esta última teoría 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.

C) Otra Teoría es la de la responsabilidad por riesgo creado, fundamentada en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo; por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño, el Estado debe repararlo.

Esta Teoría, según comenta Álvaro Castra Estrada, es defendida por 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: “...es 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.”<sup>58</sup>

Aun cuando el riesgo de causar un daño está presente en cualquier actividad, sobre todo si se toma en cuenta la diversidad de actividades en las que participa la Administración Pública, a pesar de que este argumento es un esfuerzo para superar las posturas elaboradas hasta entonces, no contempla otros aspectos que fundamentan la responsabilidad del Estado, como los fines y los principios del Estado de Derecho.

D) Otras argumentaciones apoyan la responsabilidad patrimonial del Estado, en los principios de la estricta justicia, el bien común y la solidaridad social, que se complementan con los principios del Estado de Derecho.

Es claro que estos principios se encuentran estrechamente ligados, pues la justicia es uno de los valores que componen el 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 al bien común. Por lo tanto hay que evitar cuidadosamente el chocar con un doble escollo: pues, si se mira excesivamente al hombre y olvida a la sociedad, corre el grave riesgo de caer en el individualismo. Y, si por el contrario, se olvida del individuo y vuelca su mirada especialmente en la comunidad, se precipitará hacia el colectivismo. Por ello, la posición de los gobernantes debe ser ecuánime, mirando a la sociedad sin olvidarse del individuo ...el fundamento del bien común. Es decir el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione."<sup>59</sup>

Lo anterior nos permite apreciar que el Estado se encuentra llamado a promover el bien común; para cumplir con esto, la justicia distributiva 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, así que bajo esta idea, al indemniza al particular que fue afectado por la actividad de los órganos públicos, el Estado promueve la solidaridad social.

E) Otra explicación que apoya la responsabilidad económica del Estado, es la que deriva de los principios del Estado de Derecho, que fue estudiada en el capítulo I, puntos I.4.1 y I.4.2; sólo se reitera que la responsabilidad patrimonial del Estado esta vinculada con los principios que conforman el Estado de Derecho (la división de funciones, la democracia, la generalidad, igualdad y certeza de la Ley, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la limitación al ejercicio discrecional del Poder Público), por lo que también es fundamental para la existencia plena del Estado de Derecho.

Es claro que todas las teorías expuestas favorecen la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual demuestra la trascendencia de que el Estado en México se sujete a los principios que en la doctrina hacen indispensable la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal que deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que cotidianamente la actividad pública genera junto con los beneficios, daños residuales de los cuales se debe responsabilizar el Estado, conforme a los argumentos ya expuestos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **III.6. Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado**

Una vez abordados los temas que anteceden, contamos con los elementos adecuados para comprender en qué consiste la responsabilidad patrimonial del Estado, sobre todo por lo que se refiere a su naturaleza jurídica como institución de Derecho Público vinculada a los daños causados por las actividades del Estado, por ello es que la responsabilidad patrimonial del Estado es junto con el principio de legalidad, un pilar fundamentales del Derecho Administrativo.

La responsabilidad patrimonial del Estado, como se señaló en los apartados II.1.1. y II.1.2. del Capítulo II, surgió y se desarrolló en Francia en el siglo XIX, como resultado de las decisiones del Consejo de Estado y fue incluida en la legislación de España a mediados del siglo XX; en ambos casos la institución de mérito se ubica en el Derecho Público Administrativo.

En los Estados Unidos Mexicanos no se ha desarrollado con amplitud la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que nuestro sistema legal conserva como principio de la responsabilidad pública el criterio de imputación tradicional basado en la “responsabilidad subjetiva” prevaleciente en el Derecho Civil, lo cual explica el escaso desarrollo de nuestra legislación en ésta materia, ya que la responsabilidad económica estatal es por definición una institución de naturaleza administrativa.

A continuación se expone en qué consisten cada uno de los elementos que intervienen en la responsabilidad patrimonial del Estado, de los cuales deriva su carácter administrativo, así como la forma en la que opera a partir de los sujetos que intervienen, las acciones u omisiones que le dan origen, los criterios de imputación, el daño y las formas de su reparación, el nexo causal, las causas excluyentes de responsabilidad del Estado y su conceptualización.

#### **III.6.1. Sujetos**

Una relación jurídica que se establece entre dos o más sujetos de derecho, es una correlación en la que una de las partes está constreñida a cumplir con un deber o una obligación; de lo contrario, la otra parte puede exigir su cumplimiento, ya sea que las partes lo hayan acordado o que así lo dispongan las

leyes, por eso se dice que el "concepto de relación implica la pluralidad de personas y por lo que hace a la relación jurídica, esta consiste en la situación de unión en que se encuentran los sujetos acreedor y deudor y, por lo cual el deudor se haya en la necesidad de ejecutar una prestación a favor del acreedor, quien a su vez, está facultado para recibir y exigir esa prestación..."<sup>60</sup>

Los aspectos que se comentan han sido abordados con mayor amplitud en los apartados que preceden, cuando se habló de la distinción entre los hechos y los actos, así como entre los deberes y las obligaciones, motivo por el cual sólo nos abocamos en el presente apartado a establecer las características de los sujetos que participan en la relación que deriva de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En la institución de la responsabilidad económica del Estado, los órganos y entes públicos que lo integran tienen el carácter de sujetos pasivos o deudores por ser los causantes de un daño y los particulares -ya sean personas individuales o colectivas-, tienen la calidad de sujetos activos o acreedores, dado que estos últimos son quienes sufren un menoscabo en sus bienes o derechos y pueden exigir la reparación de los daños.

La responsabilidad se genera a partir del momento en que el Estado causa un daño a un particular como consecuencia de sus actividades y en consecuencia el deber de repararlo, por eso es que puede ser de oficio cuando el Estado sin mediar exigencia procede a la reparación o a petición de la parte afectada en los casos en que se produce un daño y el Estado no asume su reparación de manera inmediata.

De todo lo anterior se desprende que, en la relación que se establece entre los órganos y entes del Estado, y los particulares, participan:

**Sujeto activo o acreedor.**- Que es el beneficiado con la prestación y que por lo tanto tiene dos derechos que consisten en que se cumpla a su favor con lo preceptuado en un ordenamiento jurídico cuando éste ha sido vulnerado y, en el caso de una obligación, a recibir la prestación debida; de lo contrario puede exigir su cumplimiento ante las instancias legales creadas al efecto.

**Sujeto pasivo o deudor.**- Es quien tiene el deber jurídico o la obligación de ejecutar la prestación prevista en la ley por eso se dice que es "extracontractual", al haber causado un daño, en consecuencia tiene el deber repararlo a través de la restitución o de la indemnización.

Por eso es que se requiere la existencia de medios de defensa, a través de los cuales el particular afectado pueda exigir la reparación de los daños causados por las actividades de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Administración Pública, de ahí que la existencia de un sistema legal adecuado y la posibilidad de acudir ante el propio órgano de la Administración Pública que causó el daño o ante un Tribunal administrativo o jurisdiccional, para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados en sus patrimonio es fundamental para que el Estado asuma plenamente su responsabilidad.

### **III.6.2. Acción u Omisión**

La responsabilidad patrimonial del Estado deriva de la actividad de los órganos que lo integran, que como hemos mencionado están compuestos por dos elementos fundamentales: uno objetivo y otro subjetivo; es así que la actividad dañosa del Estado, especialmente de la Administración Pública, puede provenir de los diversos hechos o actos jurídicos que han sido estudiados en el apartado III.3. denominado Naturaleza de los diversos actos y hechos que realizan los órganos del Estado.

La actividad de los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, al efectuar sus acciones pueden ocasionar daños a los particulares, es claro que una actividad dañosa implica la actuación positiva de un órgano público (construcción de un puente, recolección de basura, destrucción de marihuana, etc.); es decir que la Administración Pública, al hacer algo produce un daño, así la responsabilidad patrimonial del Estado se genera hechos o actos que puede ser lícitos cuando están apegados a las facultades que la ley les otorga, pero aun así se producen daño o ilícitos en los casos en los cuales se contravienen las normas y con ello se afecta el patrimonio o la integridad física de un persona.

La omisión es un no hacer que, de igual manera, causa o produce un daño; es abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la ley que regula el debido ejercicio de la función pública. A este respecto podemos señalar que la omisión en el ejercicio de las actividades encomendadas a los múltiples órganos y entes públicos resulta tan peligrosa o más que las acciones dañosas, ya que en buena medida es precisamente en estos casos en los que con mayor frecuencia se causan daños a los particulares y se contraviene la realización del bien común.

### III.6.3. Los diferentes criterios de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado

El criterio de imputación tradicional de la responsabilidad en general es la culpa; así lo reconoce el Código Civil Federal en el artículo 1910, comentado previamente. Históricamente, la culpa ha sido fundamental en la determinación de la responsabilidad; es innegable que su surgimiento en Roma tuvo una enorme relevancia pues permitió equilibrar los intereses del autor del daño y de la víctima al encontrar una fórmula adecuada para resolver los conflictos entre los individuos; tan es así que aun en la actualidad sigue teniendo un lugar importante, pero junto con otros criterios de imputación.

Antes de abordar los otros criterios de imputación de la responsabilidad, dependiendo de la forma en que se manifieste, la culpa tiene las siguientes especies, "...culpa concurrente: que se da cuando el daño causado es igualmente imputable a su autor y a la víctima. Culpa contractual: la que se origina del incumplimiento de un contrato. Culpa delictual: la representada por un hecho dañoso punible criminalmente. Culpa extracontractual: la que deriva de un cuasidelito. Culpa in contrahendo o precontractual: la violación de la diligencia que debe observarse en las relaciones que preceden la celebración del contrato".<sup>61</sup>

Es relevante definir qué se entiende por culpa, ya que este concepto ha influido durante muchos siglos en la reparación de los daños sufridos, ya sea como consecuencia de un hecho o de un acto. A este respecto, Ernesto Gutiérrez y González la define como: "la conducta humana consciente o intencional, o inconsciente por negligencia que causa un daño, y que el Derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien la produjo";<sup>62</sup> a su vez, para Joaquín Martínez Alfaro la culpa deber ser entendida en dos sentidos: "En sentido amplio, la culpa comprende el actuar con la intención de dañar, lo que se llama dolo; así como el proceder con descuido [imprudencia o negligencia], que se le designa culpa en sentido estricto".<sup>63</sup>

De lo anterior se advierte que existen dos especies de culpa: **A) Culpa intencional o dolosa.**- "Es en la que se incurre cuando al realizar un hecho ilícito, se verifica con conocimiento pleno de que esa conducta es punible por el Derecho, y sin embargo se lleva adelante con el ánimo de causar daño." **Y B) Culpa por negligencia o no dolosa.**- "Se incurre en ella cuando se realiza un hecho o se incurre en una omisión, sin ánimo de dañar, y sin embargo por la imprevisión, negligencia, falta de reflexión o de cuidado el daño se produce."<sup>64</sup>

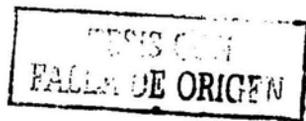
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para Luis Humberto Delgadillo, la culpa "...constituye uno de los elementos más discutidos en el derecho civil, en debates que van desde negarle un sentido jurídico hasta objetarlo como elemento de la responsabilidad civil, por considerar injusto que la víctima tenga que soportar el daño y no su autor, en aquellos casos en que no ha existido la culpa";<sup>65</sup> sobre todo en relación a las actividades desplegadas por los órganos del Estado y específicamente por la Administración Pública, que en la realización de las mismas inevitablemente causa daños y por tanto lo más importante es repararlos de inmediato, para en todo caso después establecer en su favor el pago del funcionario que resulte responsable directo del daño, ya que de lo contrario se deja en estado de indefensión a los particulares ante la complejidad de la estructura de los órganos públicos, con lo cual se crean situaciones de desigualdad e injusticia.

Sobre todo ante la diversificación de la vida social y las nuevas realidades que influyen de manera determinante en la creación de las normas jurídicas y en las instituciones, la noción tradicional de la culpa en la determinación de la responsabilidad civil no es aplicable en algunos casos en los que no se puede identificar a la persona, o cuando esos daños son consecuencia de la utilización de herramientas u objetos peligrosos, se hace indispensable la reparación de ciertos daños y por disposición de la propia ley, se responsabiliza a una persona teniendo en cuenta el resultado de la utilización de esos objetos, sin tener en cuenta si la conducta fue culposa, con lo que se da paso a nuevos criterios de imputación.

En México, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República Mexicana en Materia Federal, en el artículo 1913, adoptó la responsabilidad objetiva por riesgo creado, para enfrentar los daños provocados por la utilización de mecanismo, instrumentos o substancias peligrosas, independientemente de si la conducta desplegada fue ilícita o no; situación similar es la contemplada en el artículo 1936 del mismo ordenamiento legal; en él se establece que le incumbe al patrón el pago de la responsabilidad derivada de los accidentes de trabajo, independientemente de toda idea de culpa o negligencia.

Por eso resulta incomprensible que tal ordenamiento siga contemplando el principio de la culpa en relación a la conducta de los funcionario públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 1927 del Código Civil Federal, con lo que se limita al particular afectado por la actuación de los órganos del Estado a demostrar si la conducta del funcionario fue intencional o dolosa, o si el daño se produjo por su imprevisión, negligencia o falta de reflexión, todo lo cual, como ya se dijo, deja en estado de

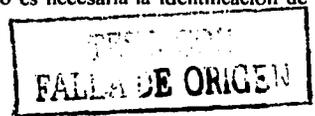


indefensión a los particulares por la complejidad actual de la Administración Pública, ya que sus actividades son efectuadas por múltiples personas y en consecuencia resulta imposible en la mayoría de los casos identificar a una persona a la que se pueda imputar la responsabilidad por culpa. Por lo tanto quien es afectado en sus bienes o en sus derechos por la actividad del Estado, aun cuando se encuentra en aptitud de exigir la reparación del daño, al tener que acreditar la culpa del servidor público responsable queda privado de la reparación de los daños sufridos.

La tendencia actual en la construcción de los nuevos esquemas jurídicos sobre las diversas formas de imputación de la responsabilidad, está fundamentada en el desplazamiento de la determinación de la conducta del autor como forma única de imputación del daño a favor de la víctima y la reparación del mismo, pues "el suceso dañoso... se ha convertido en un hecho que acompaña ordinariamente al actuar humano, quedando, sin embargo, sustraído a la tradicional configuración del elemento de la voluntad, desde el momento en que se trata de daños que deben acacer. Las modalidades de verificación de este suceso inevitable, por su parte, hacen vanos los criterios utilizados para imputar la acción dañosa a un sujeto determinado: en este sentido se puede concluir correctamente que, vinculándose cada vez más directamente a datos industriales y técnicos, el daño es anónimo." <sup>66</sup>

La dificultad para otorgar a los particulares la reparación de los daños causados por los órganos de la Administración Pública, permitió que se adoptaran en Francia nuevos criterios de imputación como consecuencia de los casos presentados ante el Consejo de Estado a finales del siglo XIX, con lo que se busca cumplir con la necesidad de reparar los daños sufridos por los administrados, una decisión fundamental para la creación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, es la distinción entre la responsabilidad por las faltas personales del funcionario y la responsabilidad que resulta de la falta en el servicio, con ello la reparación del daño sufrido por la víctima adquiere mayor importancia y se le atribuye al Estado su reparación.

En España, como se mencionó en el capítulo II, prevaleció durante un largo periodo el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado basado en la culpa; sin embargo, en el año de 1954 se incorporó a la Ley de Expropiación Forzosa la responsabilidad patrimonial del Estado y luego en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado del 26 de julio de 1957 se perfeccionó la fórmula inicialmente introducida y se dotó al particular de una acción directa contra el ente público, estableciendo que basta que exista un nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, para que el Estado repare la lesión y por lo tanto no es necesaria la identificación de un comportamiento del funcionario.



Lo antes expuesto nos permite afirmar que la evolución de la responsabilidad extracontractual refleja la creación de nuevos criterios, que complementan la idea tradicional basada en la culpa para determinar la responsabilidad de una persona, con la adopción de criterios de imputación objetivos adecuados a la realidad social, como son la responsabilidad por riesgo creado derivada del uso instrumentos y substancias peligrosas y también de los accidentes de trabajo; es así como el criterio de imputación tradicional adoptado por nuestra legislación civil y las experiencias de otros regímenes, especialmente el caso de España, nos han permitido estudiar de manera substancial los criterios de imputación prevalecientes en el derecho civil.

Sin embargo, estos criterios no responden a las necesidades actuales, sobre todo porque en el caso de los órganos públicos, la culpa como criterio de imputación crea situaciones de desigualdad e injusticia, con lo que se vulneran los más elementales principios del Derecho; en este sentido la legislación administrativa se ha inclinado por criterios de imputación objetivos, en los que el daño y su reparación se sobreponen a circunstancias que el mejor de los casos, resultan ser demasiado complicadas para su acreditación, o que son imposibles de demostrar. Ante esta situación y debido a la evidente necesidad de que los órganos públicos, especialmente los que conforman la Administración Pública, respondan por los daños causados a los particulares en el cumplimiento de sus actividades, se han adoptado criterios adecuados a la estructura y funcionamiento del Estado.

#### **III.6.4. El daño y las formas para resarcir a los a gobernados lesionados por el Estado**

El daño es esencial para determinar la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que esta institución tiene como propósito fundamental su reparación, ya sea mediante la restitución en especie, cuando esta sea posible o a través de la indemnización.

Para Joaquín Martínez Alfaro, la reparación es “el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento”;<sup>67</sup> es así que la reparación se puede realizar a través de la restitución o bien, de la indemnización en especie o incluso de la indemnización en numerario, en la que se paga una suma de dinero.

En consecuencia, existen dos formas de indemnizar: "1ª La Indemnización en especie consiste en reestablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho reestablecimiento; ejemplo: si se quiebra un cristal se coloca otro en su lugar, lo que significa que el daño fue reparado en forma total y 2ª La indemnización en numerario consiste en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, o sea cuando no se puede indemnizar en especie. Ejemplo: cuando el daño consiste en la pérdida de un órgano, pues en este caso el daño se va a reparar pagando una suma de dinero, en consecuencia la reparación será parcial." 68

A este respecto, Ernesto Gutiérrez y González señala: "Indemnizar es dejar sin daño; el vocablo se forma de 'in' sin, 'damnum' daño, y por ello... indemnizar es volver las cosas al estado que tenían antes del daño, y no como se cree, que es pagar una suma de dinero solamente... Sólo que no sea posible volver las cosas al estado que guardaban, entonces se paga en dinero el importe de los daños y los perjuicios." 69 De lo anterior se puede observar que, en la indemnización, primero se debe buscar restituir las cosas al estado que tenían, es decir, que de ser posible se debe reponer a la persona una cosa idéntica a la que fue afectada y sólo cuando esto no es posible, se deberá pagar una suma de dinero por concepto de daños y perjuicios.

Es así que la indemnización es total cuando se hace en especie y parcial cuando no es posible restituir las cosas al estado que guardaban antes; por lo tanto la indemnización en numerario busca retribuir a la víctima con una suma de dinero que puede estar integrada por el denominado daño emergente, que es "la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, por una conducta lícita o ilícita de otra persona, que la ley considera para responsabilizar a ésta" y el perjuicio es: "la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido, de no haber generado otra persona la conducta lícita o ilícita que la ley considera para responsabilizar a ésta." 70

Cuando se habla de daño, generalmente se alude a un resultado de naturaleza material, por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, conforme al artículo 1916 del Código Civil citado, el daño también puede ser moral cuando no recae en el patrimonio de la víctima, cuando la afectación que sufre una persona recae en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás; estos casos también dan lugar a una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

El daño, según Esquerra Portocarrero, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, debe reunir los siguientes requisitos:

"a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura, en el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo, 'lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan'.

b) Que el daño no haya sido reparado. Este segundo requisito considera no sólo al causante del daño sino también a terceros.

c) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que sufrió el daño pueda exigir su reparación."<sup>71</sup>

Los anteriores requisitos son de suma importancia para determinar la existencia del daño, de igual manera es de fundamental distinguir entre el daño que resulta de un acto de autoridad que por su propia naturaleza se presume válido, en el cual la víctima está obligada a asumir la carga de la prueba de la ilegalidad de dicho acto y en consecuencia de los daños y perjuicios producidos y un hecho material que no es producido derivado del ejercicio de una función pública, debido a que la víctima del daño sólo debe acreditar el daño sufrido y el nexo causal para que proceda la reparación del mismo.

### III.6.5. Nexo Causal

En el artículo 2110 del Código Civil para el Distrito Federal Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se establece que:

"Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deba causarse"

Como puede apreciarse en la redacción del artículo citado, éste sólo se aplica a los daños y perjuicios derivados de la violación de una obligación contraída con anterioridad; por ello, tal precepto es una referencia de la relación de causalidad que en el derecho civil se establece entre la conducta de acción u omisión y el daño o el perjuicio. Así, para Ernesto Gutiérrez y González "el daño y el perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión, y no presentarse como una consecuencia indirecta o mediata."<sup>72</sup>

En este sentido Jesús Leguina Villa, al hablar sobre la responsabilidad del Estado, señala que: "Para que nazca la obligación de indemnizar a cargo de la Administración es preciso que la lesión

patrimonial <<sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos>>, es decir, tienen que darse una relación de causa a efecto entre las actividades administrativas y el daño sufrido por un tercero. Sin el nexo causal, no será posible imputar el daño a la administración.”<sup>73</sup>

Con base en lo anterior, es posible concluir que para que el Estado sea responsabilizado de daño y en consecuencia asuma su reparación, debe existir una relación directa e inmediata entre el funcionamiento “normal o anormal” de un servicio público y el resultado; en caso contrario, no es posible imputar al Estado su reparación.

### **III.6.6. Excluyentes de la responsabilidad patrimonial del Estado**

Aun cuando el criterio de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado puede llegar a ser muy amplio, esto no quiere decir que deba ser ilimitado, ya que si bien la irresponsabilidad del Estado contraviene los principios del Estado de Derecho, el que deba asumir de manera ilimitada todos los daños acontecidos en el ámbito social desequilibraría la realización del bien común.

Por lo tanto, la irresponsabilidad absoluta es contraria a la naturaleza de la organización estatal, pero también lo es la responsabilidad ilimitada del Estado; es así que se debe precisar el objeto de la adopción de esta figura a un régimen legal, tomando en cuenta el fin de las actividades realizadas y las normas aplicables, ya que en la actualidad el Estado interviene en muy diversos aspectos de la vida social, como por ejemplo a través de empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, sometido en muy buena medida a las normas privadas, en cuyo caso su responsabilidad, aunque real, no debe ser asumida en las mismas condiciones que aquellas actividades que buscan un fin esencial.

Por otro lado, el Estado interviene en la regulación de aspectos económicos que pueden causar daños a ciertos sectores de la economía; sin embargo, en caso de que se adopte la responsabilidad constitucional del Estado a nivel constitucional, se deben establecer en las normas reglamentarias criterios claros de excepción que no vulneren los derechos individuales ni el bien común; el Estado no tiene porqué asumir los riesgos de sectores de la economía sujetos a las leyes del mercado. Por eso es importante que, en la adopción de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en forma general el principio de

la responsabilidad del Estado, en la Ley reglamentaria se precisen los casos en los que se exonera al Estado.

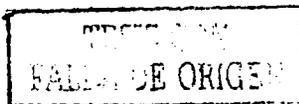
En la doctrina generalmente se establecen cuatro casos en los que un nexo causal exonera de toda responsabilidad al Estado, que son: culpa inexcusable de la víctima, fuerza mayor, caso fortuito y hechos de un tercero.

A) En cuanto al primer caso, el daño es sufrido como consecuencia de la culpa de la víctima, es decir, por una acción u omisión intencional o dolosa o no intencional que es consecuencia de negligencia, falta de previsión o de cuidado; se da en aquellos casos en los cuales la víctima también participa e influye en la acción o una omisión que ocasiona un determinado resultado y se debe acreditar la relación causa-efecto entre la conducta personal del afectado y el daño o perjuicio sufrido, de tal modo que si se encuentra un nexo directo e inmediato el Estado queda relevado de asumir la reparación de la lesión.

A este respecto Luis Humberto Delgadillo considera que "a la culpa de la víctima le son aplicables los mismos fundamentos de la culpa del autor del daño, por lo tanto, aquella puede surgir de una acción o de una omisión de la víctima, pero para que sea exoniativa de la responsabilidad también debe mediar entre la conducta ilícita de la víctima y el daño y el perjuicio una relación de causa efecto. ...para que tanto el funcionario como el Estado se liberen de la responsabilidad, es menester que el daño provenga de la culpa de la víctima y que entre ambas exista una relación causal."<sup>74</sup>

En relación con el particular, este autor hace una distinción interesante respecto a la aplicación de esta causa de exoneración, cuando señala que "...frente a los actos de autoridad, que como ya se señaló gozan de la presencia de legalidad, difícilmente podría eximirse al funcionario, y en su caso al Estado, de la responsabilidad patrimonial, salvo en aquellos casos en que la víctima haya consentido tal acto al no haberlo impugnado dentro de los plazos que establezcan las leyes respectivas", ya que en los actos emitidos por la autoridad, no hay una participación directa, mientras que señala que es distinto "...en el caso de los actos materiales de los agentes públicos, puesto que respecto de ellos no tiene aplicación la presunción de legalidad y, por lo tanto, sobre tales hechos si tiene plena aplicación la culpa inexcusable de la víctima."<sup>75</sup>

B) Con relación a la fuerza mayor, como excluyente de responsabilidad del Estado, Miguel Villoro Toranzo explica: "por fuerza mayor se entienden, todas aquellas fuerzas ante las cuales el hombre se halla totalmente impotente tanto para repelerlas como para predecirlas y evitarlas",<sup>76</sup> como sucede en ciertos fenómenos naturales como: terremotos, inundaciones, tempestades, etc., y en algunos hechos humanos en los que resulta imposible determinar a los individuos responsables; tal es el



caso de los daños causados por una rebelión, insurrección o por una invasión, etc., al ser inevitable y anónima.

Aunado a esto, considera que "la fuerza mayor interviene en dos formas en el orden jurídico: o causando daño que, por definición, no serán imputables a nadie, o haciendo imposible el cumplimiento de determinadas obligaciones. Cuando por fuerza mayor el deudor no puede cumplir una obligación, desaparece la responsabilidad del deudor y éste queda exonerado del cumplimiento de la obligación."<sup>77</sup>

C) Ahora bien, otra excluyente de responsabilidad estatal es el caso fortuito, definido como "aquel suceso inesperado e involuntario que no puede ser previsto y que, teniendo su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado, exime a éste de la responsabilidad que le correspondería de no haber mediado el accidente",<sup>78</sup> se caracteriza porque su autor no es anónimo, pero éste no puede prever las consecuencias del hecho. Ejemplo de esto son: cuando alguien tira sobre un blanco sin saber que hay alguien oculto o cuando de improviso alguien se atraviesa a un automovilista.

D) La exoneración del Estado en la reparación de los daños provocados por un tercero, es un caso en el cual el Estado no tiene por qué responsabilizarse de un hecho en el que no participó de manera directa e inmediata; en ese entendido "...para que el hecho de un tercero, sea o no lícito, opere como excluyente de responsabilidad es menester que no sea una persona de cuyos actos sea responsable el Estado; es decir, que no se encuentre vinculada por una relación de servicio con el Estado, bien sea por un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza",<sup>79</sup> por ejemplo cuando alguien se apropia del uniforme y arma de un policía y dispara en contra de otro, el responsable directo es quien provocó el daño y no el Estado.

Con base en lo expuesto en el presente capítulo y dado que no hemos encontrado una definición lo suficientemente amplia, proponemos definir a la *responsabilidad patrimonial del Estado*, como:

**La necesidad que tiene el Estado (sujeto pasivo), de asumir la reparación de las lesiones (daños y perjuicios) causadas al patrimonio de un particular (sujeto activo), quien puede exigir la restitución, reparación o indemnización, por la alteración de su integridad física, bienes o derechos, como consecuencia de las actividades que despliega el Poder Público para realizar los fines del Estado, y que debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado conforme a los principios del Estado de Derecho.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A manera de conclusión, cabe destacar que, sin duda, la idea más recurrente en los temas desarrollados que conforman el presente capítulo es el del Estado como sujeto de Derecho. Así lo demuestra la vinculación que existe entre los concepto de Derecho y de persona jurídica con el Estado, lo cual ratifica el reconocimiento de que el Estado es una persona jurídica colectiva; ello encuentra su fundamento en la realidad, en su valoración y en la racionalización contenida en las normas jurídicas que permite que el Estado sea una construcción, en la que todos sus elementos y su funcionamiento están sometidos a la ley y a los principios del Estado de Derecho, que en conjunto aseguran la convivencia y el mejoramiento social.

Las actividades del Estado, reflejadas en actos y hechos jurídicos, tienen de manera intrínseca una naturaleza constructora del orden social; sin embargo, los órganos que constituyen al Poder Público en el ejercicio de sus funciones pueden generar daños a los particulares. El sistema legal regula la acción y la omisión en las funciones del Gobierno, es decir que la acción u omisión presente en los actos y hechos que son objeto de la regulación del Derecho (supuestos) generan consecuencias conforme a las normas legales (efectos), ya que derivan de la conducta o la actuación de las personas jurídicas (individuales o colectivas) y, en el caso de la Administración Pública, al exteriorizarse de manera formal o materiales, conllevan a un resultado según se trate del cumplimiento o la trasgresión a un deber o una obligación, como lo puede ser el surgimiento de un derecho de crédito indemnizatorio por el incumplimiento de un contrato público o por el daño causado por la actividad de alguna dependencia o de organismo públicos.

Por eso, la importancia de estudiar en el presente capítulo los actos y los hechos jurídicos, así como sus consecuencias, pues el Estado en el ejercicio de las funciones en que se divide el Poder Público, realiza actos y hechos que están sometidos a los previsto, en las normas legales y el cumplimiento o no de éstas origina consecuencias de carácter formal o material a los que se otorgan ciertas consecuencias, ya que cuando se produce un daño, por la conducta o la actuación de una persona jurídica, surge la responsabilidad de asumir su restitución, reparación o indemnización como efecto, sobre todo en el caso de los daños que derivan de las actividades del Estado que, al estar sometido al Derecho, es responsable por los daños que cause a los particulares, ya que la imputación de responsabilidad es un instrumento que ha sido creado y que ha evolucionado junto con el Derecho y el Estado.

De ahí que el Estado esté sujeto al Derecho, pues de ello dependen la convivencia y el mejoramiento social; por esto, el Estado no puede estar al margen de la evolución de las instituciones jurídicas y el Derecho no puede ignorar las necesidades sociales, ya que ambos, Estado y Derecho, son instrumentos al servicio de los seres humanos.

## Notas del capítulo III

- 1 VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1993. p. 399.
- 2 *Id.*, p. 418.
- 3 *Ibid.*, p. 419.
- 4 SERRA, *op. cit.* pp. 383-384.
- 5 MAYNEZ GARCÍA, Eduardo, *Introducción al Derecho*. México, Porrúa. p. 271.
- 6 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Personas jurídicas de Derecho Público en México" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, UNAM/Facultad de Derecho, Año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997. p.467.
- 7 PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho* México, Porrúa. p. 404.
- 8 MAYNEZ, *op. cit.* p. 275.
- 9 PINA, *op. cit.* p. 405.
- 10 *Loc. cit.*
- 11 VILLORO, *op. cit.* pp. 426-427.
- 12 *Id.*, p. 427.
- 13 DELGADILLO, *Elementos de Derecho, 1<sup>er</sup> curso*. p. 75.
- 14 FRAGA, *op. cit.* p. 120.
- 15 *Id.*, p. 121.

FINO CON  
FALLA DE ORIGEN

- 16 GORDILLO, Agustín, *Teoría general del derecho administrativo*. Madrid, Imp. Suc. Vda. Galo Sáez, 1984. p.51.
- 17 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983. p.8.
- 18 PINA, *Derecho Civil Mexicano, Introducción-Personas. Familia*. México, Porrúa. p. 255.
- 19 SERRA, *op. cit.* p. 554.
- 20 *Loc. cit.*
- 21 GORDILLO, *op. cit.* pp. 202-203.
- 22 *Íd.*, p. 201.
- 23 URIBE, *op. cit.* p. 366.
- 24 *Loc. cit.*
- 25 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 8° ed. México, Porrúa, 1997. p. 123.
- 26 *Íd.*, p. 125.
- 27 *Cf., Iblid.*, pp. 125-132.
- 28 *Cf., VILLORO, op. cit.* pp. 333-366.
- 29 *Cf., loc. cit.*
- 30 FRAGA, *op. cit.* p. 30.
- 31 *Loc. cit.*

32 *Loc. cit.*

33 *Loc. cit.*

34 *Cf., íd., pp. 30-37.*

35 LEGUINA, *op. cit.* p. 326.

36 *Cf., íd., p. 327.*

37 *Ibid., p. 328*

38 *Loc. cit.*

39 *Cf., loc. cit.*

40 *Íd., p. 329.*

41 *Cf., GÖRLICH, Ernst J., Historia del Mundo, trad. Mariano Orta Manzano, 4a ed. Barcelona, Martínez Roca, 1972. pp. 22-23.*

42 *Cf., SCHIPANI, Sandro, "El Sistema Romano de la Responsabilidad Extracontractual: El Principio de la Culpa y el Método de la Tipicidad" en La responsabilidad. Homenaje al profesor Doctor Isidro H. Goldenberg. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995. pp. 21-35.*

43 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 28.

44 *Íd., p. 29.*

45 *Ibid., p. 32.*

46 *Loc. cit.*

47 *Ibid., p. 34.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 48 *Loc. cit.*
- 49 *Ibid.*, p. 35.
- 50 *Ibid.*, p. 39.
- 51 CASTRO, *op. cit.* p. 201.
- 52 DELGADILLO, *Elementos de Derecho Administrativo. 2º curso.* p. 164.
- 53 DELGADILLO, *Elementos de Derecho Administrativo. 1º curso.* pp. 77-78.
- 54 *Íd.*, p. 78.
- 55 CASTRO, *op. cit.* p. 288.
- 56 CANASSI, *op. cit.*, p. 488.
- 57 MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, tomo IV. p. 216, citado por CASTRO, *op. cit.* p. 293.
- 58 DUGUIT, León, *Las Transformaciones del Derecho Público.* p. 341, citado por CASTRO, *op. cit.* p. 291.
- 59 ALTAMIRA GIGENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado.* p. 88, citado por CASTRO, *op. cit.* p. 396.
- 60 MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 4a ed. México, Porrúa, 1997. p. 2.
- 61 PALOMAR, *Diccionario para Juristas.* México, Mayo Ediciones, 1981. *Sub Voce* "Culpa." p. 356, citado por HERNÁNDEZ ALFARO, *Teoría de las Obligaciones.* México, Porrúa, 1997. pp. 174-175.
- 62 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 481.

- 63 MARTÍNEZ ALFARO, *op. cit.* p. 175.
- 64 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 484.
- 65 DELGADILLO, *Elementos de Derecho Administrativo, 2º curso*. p. 173.
- 66 RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*. Milano, 1969. p.22, citado por LEGUINA, *op. cit.* p. 82.
- 67 MARTÍNEZ ALFARO, *op. cit.* p. 192.
- 68 *Íd.*, p. 198.
- 69 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 495.
- 70 *Íd.*, p. 491.
- 71 DELGADILLO, *op. cit.* pp. 172-173.
- 72 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 493.
- 73 LEGUINA, *op. cit.* p. 339.
- 74 DELGADILLO, *op. cit.* pp. 175-176.
- 75 *Íd.*, p. 176.
- 76 VILLORO TORANZO, *op. cit.* pp. 338-339.
- 77 *Íd.*, p. 339.
- 78 *Loc. cit.*

79 DELGADILLO, *op. cit.* p. 177.

**CAPÍTULO IV**

#### **IV. La Administración Pública Federal en los Estados Unidos Mexicanos y la Responsabilidad patrimonial del Estado**

Conforme a lo expuesto en los capítulos previos es posible sostener que la organización estatal, junto con el Derecho, son la base de la convivencia humana y el mejoramiento social, ya que contribuyen a que los individuos y los grupos que integran a la sociedad encuentren solución a los problemas vinculados con la permanente transformación social. Así, Estado y Derecho se conjugan para instrumentar la movilidad social en forma ordenada y pacífica, mediante la creación de instituciones políticas y jurídicas acordes con las necesidades y los fines colectivos.

Por eso es que las instituciones que componen el Gobierno, están sujetas a transformarse de manera permanente para enfrentar los problemas que aquejan a la sociedad. Las actividades desplegadas por la Administración Pública no pueden permanecer ajenas a la utilización de todos los medios y los recursos que la tecnología pone a su alcance, sobre todo en una sociedad como la nuestra en la que prevalece la pobreza y el rezago de la mayor parte de la población, tanto rural como urbana, lo cual explica la amplitud en la intervención del Estado y las diversas actividades que tiene a su cargo la Administración Pública, que para cumplir con sus tareas de manera constante entra en contacto con los grupos e individuos que integran la sociedad.

El aumento en las actividades de la Administración Pública, si bien sirve para construir el orden social, también al exteriorizarse inevitablemente genera daños. Esto significa que en el cumplimiento de los fines del Estado que aseguran el bienestar común, se vulnera el patrimonio de algunos de los miembros de la sociedad, por lo cual se deben instrumentar medios de defensa legales adecuados para que el Estado asuma su responsabilidad y proceda a resarcir a quienes resultan afectados en su patrimonio y con ello asegurar la igualdad entre todos los integrantes de la organización estatal mediante el sometimiento al Derecho y la justa distribución de los efectos de la actividad pública.

De ahí que en este capítulo se analizan las normas prevalecientes y la necesidad de introducir la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal mexicano, con hincapié respecto a la Administración Pública Federal; razón por la cual, la legislación federal y los criterios contenidos en sus disposiciones son la fuente primordial de estudio, debido a que el propósito fundamental del presente trabajo es demostrar la necesidad de que se transforme la legislación federal y, con ello, el conjunto del sistema legal prevaleciente en materia de responsabilidad extracontractual del Estado en

México, lo que no resta importancia a las normas y avances que existen en el ámbito local para regular la responsabilidad pública y la necesidad de que también se extienda la incorporación de la responsabilidad económica en todos los ámbitos y niveles del Gobierno.

#### **IV.1. La Administración Pública, aspectos teórico-jurídicos de su definición**

Antes de abordar la estructura y los fundamentos de la Administración Pública en el ámbito Federal en los Estados Unidos Mexicanos, se expondrán algunos aspectos teórico-jurídicos, en relación a la actividad administrativa del Estado, por ser esta la fuente de la mayor parte de los daños causados a los particulares:

Para Luis Humberto Delgadillo la Administración Pública es: "la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos..."; el mismo autor señala que: "...[desde] este punto de vista, no interesa cual es el órgano que realiza tal actividad, pues la misma puede efectuarse por los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial."<sup>1</sup> Por su parte, Rafael de Pina Vara establece que es el "Conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."<sup>2</sup>

Al respecto, cabe hacer notar que estas definiciones aluden a la Administración Pública en un sentido amplio en el cual se incluyen todas las actividades del Gobierno, independientemente del órgano que las realiza, siempre y cuando estén dirigidas a atender los intereses públicos. Se trata de una concepción doctrinal que, si bien resulta interesante, rebasa el objeto de estudio planteado en el presente trabajo y sin embargo es claro que de acuerdo a estas definiciones la responsabilidad patrimonial del Estado se puede generar a consecuencia de las actividades de cualquiera de las tres funciones en las que se divide el ejercicio del Poder Público.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala que la Administración Pública es "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización

jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>3</sup>

Este mismo autor considera que la Administración Pública puede estudiarse desde dos puntos de vista: **1.- Orgánico.**- Desde esta perspectiva, se le identifica con el Poder Ejecutivo y con todos los órganos o unidades administrativas que de manera directa o indirecta dependen de él; y **2.- Dinámico o funcional.**- Es la realización de las actividades por parte de los órganos que forman este sector para conseguir una finalidad determinada.<sup>4</sup>

Miguel Acosta Romero considera que “La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.”<sup>5</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos el Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en los artículos 89 fracción I y 90 de la Constitución Política, razón por la cual concentra la mayor parte de las actividades y los recursos que el Estado emplea para resolver los problemas sociales; por eso esta función de Gobierno también concentra el mayor número de los casos en los que afecta a los particulares.

La Administración Pública Federal en los Estados Unidos Mexicanos, al realizar las diversas actividades que tiene a su cargo como parte de la persona jurídica Estado, causa daños; por ello, el sistema jurídico que tiene como núcleo a la Constitución no puede prescindir de mecanismos legales para que el Estado asuma la reparación de los daños que originan las dependencias y los organismos públicos y que de manera permanente surgen por la interacción con los individuos y los grupos que conforman la sociedad, pues inevitablemente su actuación provoca daños y es indispensable que existan medios eficaces para que de manera efectiva el Estado asuma la responsabilidad que trae su actividad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **IV.2. La Administración Pública Federal**

La Administración Pública Federal en México está compuesta por la Administración Pública Centralizada en la que se ubican la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, y por la Administración Pública Paraestatal compuesta por los organismos descentralizados, empresas de participación y fideicomisos; los que en conjunto desarrollan las actividades mediante las cuales se concretan la mayor parte de los cometidos del Poder Público, necesarios para la realización del bien común.

La Administración Pública Federal cuenta con los recursos materiales y humanos para cumplir con las tareas que tiene a su cargo; la actuación de las dependencias y los organismos públicos que la componen está sujeta a cumplir con lo dispuesto expresamente en las leyes que integran el sistema legal. En nuestro régimen legal, como se adelantó la Administración Pública se encuentra estructurada en dos grandes ramas: la denominada "centralizada" y la "paraestatal". Es así que el artículo 90 de la Constitución General de la República, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, establece lo siguiente:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Ahora bien; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala lo siguiente:

Artículo 1º- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

En este contexto, se estudiarán a continuación las dos grandes ramas que componen la estructura de la Administración Pública Federal.

#### **IV.2.1. La Administración Pública Federal Centralizada**

La "Administración Pública Centralizada" tiene entre sus actividades las tareas más relevantes de la Administración Pública; es una de las dos grandes ramas en las que se organiza la Administración Pública Federal, de ahí la trascendencia de establecer cómo la definen algunos tratadistas:

1.- Para Gabino Fraga, la "centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."<sup>6</sup>

2.- Por su parte, Agustín Gordillo señala a este respecto que: "la centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la Administración"<sup>7</sup>

3.- Asimismo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero consideran: "que la centralización consiste en el cúmulo de facultades de dirección y de decisión asignados a órganos situados en la cúspide de la relación jerárquica. Los órganos que integran esta forma de organización carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que, por ello, actúan ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos..."<sup>8</sup>

De las definiciones expuestas se observa que la centralización administrativa es una forma de organización que se caracteriza por estar ordenada en distintos niveles jerárquicos; de ahí que los órganos inferiores dependan de las decisiones los órganos superiores.

El conjunto de estos órganos tiene como cúspide al titular del Ejecutivo Federal; un aspecto substancial de esta forma de organización de la Administración Pública reside en que los órganos, al desplegar las actividades que están a su cargo, lo hacen como parte de la persona jurídica colectiva Estado, lo cual es básico para entender que esta es la razón por la cual, es en estos órganos, donde recae la realización de los cometidos esenciales del Poder Público.

En el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se precisa a este respecto:

Artículo 2°- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

De acuerdo con lo expuesto la Administración Pública Centralizada en el ámbito Federal, está constituida por:

**A) Presidencia de la República.** En los Estados Unidos Mexicanos el Presidente de la República, tiene un doble carácter al encabezar al Estado y al Gobierno Federal; así que, como Jefe de Estado representa a la Nación, protocolariamente se le rinden honores que corresponden a esa investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma y como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado, nombra y remueve a los secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores, presidentes de las comisiones intersecretariales, directores de organismos descentralizados (con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana), empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, y designa al Procurador General de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, miembros del Servicio Diplomático y consular con la aprobación del Senado, así como a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Es así que corresponde al Presidente de la República ocupar el más alto nivel jerárquico en la Administración Pública Federal, lo cual incluye, como ya se mencionó no sólo los aspectos administrativos sino también políticos, conforme al artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

Asimismo, en el artículo 89 de ese mismo ordenamiento se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República, mientras que en el artículo 90 se señala cómo está constituida la Administración Pública que encabeza.

Dura en su encargo seis años y su designación proviene de una elección directa, sin que pueda ser reelecto; el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como su nombre lo dice, encabeza al Estado y al Gobierno de la República, además de que tiene a su cargo la Administración Pública Federal, por lo que cuenta con una gran diversidad de facultades que lo colocan en una situación particular frente a las otras dos funciones del Poder Público (Legislativo y Judicial) por la amplitud de las facultades y de los recursos que tiene a su cargo; por todo lo anterior, se dice que nuestro régimen de Gobierno es de corte presidencialista.

La Administración Pública Centralizada, encabezada por el Presidente de la República, se caracteriza por la subordinación de las dependencias y por la preeminencia del Ejecutivo Federal, lo cual tiene su fundamento en las facultades que le otorgan la Constitución y las demás normas del sistema legal emanadas de la misma.

Las dependencias que integran a la Administración Pública Centralizada tienen por objeto auxiliar al Ejecutivo en el desempeño de las actividades que tiene encomendadas, así lo demuestran sus facultades de nombramiento y remoción en los cargos públicos, la facultad de emitir los reglamentos interiores de todas las dependencias a su cargo y la posibilidad de resolver los conflictos de competencia de éstas; por eso es que todas las actividades de los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada se conducen de acuerdo a las políticas y programas establecidos por el Ejecutivo de la Unión.

La Presidencia de la República, en su organización interna y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrá contar con unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, lo cual hace que la estructura de los órganos que dependen directamente del Presidente varíen en cada sexenio.

**B) Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.** Las Secretarías de Estado son creadas para dar movilidad de acción a las actividades que tiene a su cargo el Ejecutivo Federal, y cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para enfrentar los problemas sociales en ámbitos de competencia definidos; de su actuación depende la realización del bien común, pues son las

encargadas directas de cumplir con los cometidos del Poder Público encomendados a la Función Administrativa.

Para Miguel Acosta Romero, una Secretaría de Estado es "un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."<sup>9</sup>

Ahora bien, los órganos públicos, en este caso, se encuentran conformados por dos elementos: el objetivo, consistente en un cúmulo de facultades que definen su campo de acción, y el subjetivo, en este caso representado por el titular de la Secretaría de Estado y por los demás servidores públicos que llevan a la realidad las diversas actividades que tienen a su cargo.

El Secretario de Estado es una persona física; es "un funcionario político administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con éste último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución, para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por Cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma."<sup>10</sup>

El número de las Secretarías de Estado y el ramo al que se dedican ha evolucionado y variado durante nuestra historia; en la actualidad son las siguientes: **1) Secretaría de Gobernación, 2) Secretaría de Relaciones Exteriores, 3) Secretaría de la Defensa Nacional, 4) Secretaría de Marina, 5) Secretaría de Seguridad Pública, 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 7) Secretaría de Desarrollo Social, 8) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 9) Secretaría de Energía, 10) Secretaría de Economía, 11) Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 13) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 14) Secretaría de Educación Pública, 15) Secretaría de Salud, 16) Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 17) Secretaría de la Reforma Agraria y 18) Secretaría de Turismo.**

Cabe destacar que internamente cada Secretaría se encuentra estructurada por una serie de órganos inferiores, entre los cuales se divide el trabajo, tales como Subsecretarías, encargadas de atender materias específicas. Después de éstas se encuentra la Oficialía Mayor que se encarga de las

gestiones administrativas internas relativas al personal y a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría, así como del presupuesto asignado a la misma. En un nivel jerárquico inferior se localizan las Direcciones y las Unidades o Jefaturas que realizan actividades particulares, y que a su vez pueden dividirse en Secciones conforme a las necesidades prevalecientes.

Otro aspecto importante utilizado en la Administración Pública Centralizada es el de la “desconcentración”, a la que podemos considerar como un instrumento mediante el cual las Secretarías de Estado buscan cumplir con los cometidos que tienen a su cargo de manera eficiente: “consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.”<sup>11</sup>

A este respecto, Agustín Gordillo señala que la desconcentración se da cuando “se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal”<sup>12</sup>

Por lo que se refiere a los Departamentos de Estado (denominados en la Legislación como Departamentos Administrativos), éstos fueron creados por el Constituyente de 1917 para auxiliar al Ejecutivo en cuestiones de carácter administrativo y técnico, y sobre todo para administrar en forma especializada algún servicio público; por tal razón, a diferencia de las Secretarías, los Jefes de los Departamentos de Estado no eran órganos políticos y por lo tanto no tenían la obligación de informar al Congreso de los asuntos su cargo. Sin embargo, en la práctica adquirieron las mismas características de las Secretarías y por ello fueron sustituidos por éstas, así que para el año de 1982 desaparecieron, aunque formalmente todavía son parte de la Administración Pública Centralizada conforme al artículo 2º, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero en la práctica han dejado de existir.

Lo antes expuesto permite contar con los elementos indispensables para establecer que en las dependencias (Secretarías de Estado) de la Administración Pública Federal Centralizada recae en forma concreta la realización de los “cometidos esenciales” del Poder Público, que están relacionados con la existencia de la propia organización estatal y con los fines esenciales primordiales a su cargo, tales como: mantenimiento de la seguridad interior y la defensa exterior, relaciones exteriores, obtención de los recursos públicos necesarios para cumplir con las funciones del Gobierno y actividades de policía encaminadas a preservar el orden, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública mediante límites y restricciones a los particulares, con lo cual se asegura el orden, la seguridad,

la paz y la justicia que permiten la realización del bien común (entendido como el equilibrio entre los intereses individuales y colectivos), lo cual asegura también la convivencia y el mejoramiento social.

La estructura y competencia de las Secretarías de Estado, está vinculada a la realización de los cometidos esenciales, así como a los demás cometidos de carácter social; en ese entendido, cuando la Administración Pública despliega estas actividades y causa daños a los particulares, debe asumir en forma directa y objetiva su responsabilidad, en favor de los particulares afectados.

Los actos y hechos jurídicos de las dependencias vinculados a los cometidos esenciales del Poder Público, por definición están dirigidos a la realización del bien común; por ello, cuando se afecta a los gobernados como resultado de las actividades encomendadas por ley a la Administración Pública, ésta debe sujetarse a los principios del Estado de Derecho y por lo tanto debe asumir su responsabilidad y en consecuencia la restitución en favor del particular lesionado, pues el daño generado es consecuencia de la instrumentación del bien común. De igual manera, las dependencias tienen a su cargo la realización de otros cometidos por los cuales también el Estado debe asumir la reparación de los daños que se causen a los particulares.

Así, cuando la Secretaría de la Defensa Nacional, como consecuencia de prácticas militares, traslado de armamento o explosivos, combate al narcotráfico, construcción de fortificaciones y recintos militares, puede causar daños; la Secretaría de Seguridad Pública durante el traslado de reos también puede incidir en la afectación de los bienes o derechos de un particular o al propio reo; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las aduanas cotidianamente ocasiona daños en las mercancías o como consecuencia de su extravío; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no cumple con mantener una señalización y conservación adecuada en caminos y puentes federales. En todos estos casos, el Estado debe asumir de manera directa y objetiva la reparación de los bienes o en su caso el pago de una indemnización en favor de los particulares afectados.

Los casos expuestos son sólo una pequeña muestra de los daños que, de manera cotidiana, pueden ser causados por las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y que afectan a los particulares en su patrimonio. Es claro es necesario contar con un sistema legal adecuado que permita a los administrados obtener la reparación de los daños sufridos, como consecuencia de una "falta en el servicio" o el "funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos", como ha sido denominado por el Consejo de Estado en Francia y por la legislación en España, como se demostró en el capítulo II del presente trabajo, ya que en los casos expuestos en el párrafo que antecede, el daño

causado deriva de la realización de actividades que tienen encomendadas dependencias de la Administración Pública Federal.

#### **IV.2.2 La Administración Pública Federal Paraestatal**

La Administración Pública Paraestatal es el conjunto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, que cuentan con una estructura distinta a la de la Administración Pública Centralizada, toda vez que buscan cumplir con actividades que, por sus características, requieren de una forma de organización especializada y con un mayor grado de autonomía.

La Administración Pública Paraestatal nace por la complejidad de la vida social que ha incidido en la creación de instituciones especializadas en ciertas actividades, encaminadas a cumplir con la realización de actividades económicas, sociales o culturales, en las que es indispensable una forma de organización distinta a la centralización administrativa.

La Administración Pública Federal Paraestatal surge para enfrentar de una manera distinta tareas específicas que, la Constitución considera exclusivas o estratégicas para el desenvolvimiento del Estado. En este sentido, León Cortiñas-Peláez y José Antonio Martines Castañón consideran lo siguiente: "la ejecución de las leyes impone de todo un complejo orgánico que coadyuve con los otros dos sectores socio-económicos constitucionales (el privado y el social), en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público. Además por mandato constitucional expreso y, en particular, en la distribución equitativa de la riqueza nacional mediante la asignación de recursos al gasto público, para la satisfacción de necesidades de carácter colectivo es imperativo el logro, no sólo de la estabilidad sino del desarrollo económico."<sup>13</sup>

Por esa razón, en el párrafo primero y tercero del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 1º párrafo segundo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se precisa que las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal son organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Al respecto, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente:

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

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III. Fideicomisos.

Un aspecto relevante de la Administración Pública Federal Paraestatal, es su vinculación con la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada, a través de la denominada "sectorización" por medio de la cual el Ejecutivo Federal interviene a través de sus distintas dependencias en la organización, desarrollo, operación, control, evaluación y vigilancia de las entidades paraestatales.

Así, la sectorización busca agrupar a las dependencias con los organismos públicos, de acuerdo con la materia de su actividad y el cumplimiento de los cometidos a su cargo, con lo cual se busca dar unidad y coherencia a la acción pública; con ello se evita la duplicidad de acciones y en consecuencia, una indebida racionalización de los recursos; de ahí que la coordinación de los diferentes sectores y el establecimiento de lineamientos globales en materia de financiamiento, control y evaluación del gasto público esté a cargo del Ejecutivo Federal, auxiliado por las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

De acuerdo a lo expuesto la Administración Pública Paraestatal, en el ámbito federal está integrada por:

**A) Organismos Descentralizados.** Dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, los organismos descentralizados ocupan un lugar muy relevante por la importancia y la diversidad de actividades que tienen a su cargo, de modo que continuamente entran en contacto con los particulares para cumplir con sus tareas lo cual origina un gran número de daños.

Como se ha establecido, la descentralización surge cuando "se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central";<sup>14</sup> el mayor o menor grado de vinculación depende de diversas circunstancias, que pueden ser sociales, culturales o económicas, pero en todos los casos siguen siendo parte del Estado.

Agustín Gordillo señala que: "la descentralización [es aquella en la] que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la Administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente."<sup>15</sup>

Por su parte Miguel Acosta Romero considera que la descentralización administrativa "es una forma de organización que se adopta, mediante una ley (en el sentido material), en la Administración Pública, para desarrollar: 1. Actividades que competen al Estado; 2. Actividades que son de interés general en un momento dado; y 3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: a) Personalidad Jurídica; b) Patrimonio Propio y c) Régimen Jurídico Propio."<sup>16</sup>

La complejidad de las actividades encomendadas a la Administración Pública Federal ha influido de manera determinante en la formación de un gran número de organismos descentralizados, encargados de las diversas actividades que son consideradas como exclusivas o estratégicas para el desarrollo de la organización estatal.

Los organismos descentralizados guardan entre sí algunas semejanzas, sobre todo porque son creados por una Ley aprobada por el Congreso de la Unión; tienen patrimonio, personalidad propia y están vinculados a la Administración Pública Federal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales sólo contempla de manera general la existencia de los organismos descentralizados como parte de la Administración Pública Paraestatal; sin embargo, existen algunas características que los distinguen entre sí, situación que permite agruparlos en cuatro tipos:

1.- Los organismos descentralizados, regulados de manera general por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son creados por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, y aun cuando cuentan con personalidad jurídica y con patrimonio propios, se encuentran vinculados en cierto grado a las distintas dependencias públicas.

El artículo 15 de la Ley citada en el párrafo que antecede, dispone que la norma legal de creación debe señalar: denominación, domicilio, objeto, fuente de recursos, órganos de dirección, administración, representación y vigilancia, mecanismos de designación de sus titulares, grados de jerarquía, derechos y obligaciones de los titulares, y el régimen jurídico laboral al que pertenecen.

Por lo general las tareas que tienen encomendadas son las denominadas exclusivas, estratégicas y prioritarias, que son contempladas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General de la

República; de ahí su vinculación con los cometidos, que en forma exclusiva se reservan al sector público y que están relacionados con los sectores público, social y privado.

Algunos ejemplos de estos organismos son los enumerados en la *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999*, de los cuales se mencionan a continuación algunos: Instituto Mexicano de la Radio, Talleres Gráficos de la Nación, Casa de Moneda de México, Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Comisión Nacional de la Zonas Áridas, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Productora Nacional de Semillas, Servicio Postal Mexicano, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Hospital General de México, Instituto Nacional de Psiquiatría, etc. Esta lista de organismos descentralizados demuestra la importancia y la diversidad de actividades que tienen a su cargo.

2.- Los organismos descentralizados tripartitos se relacionan con los cometidos sociales de salud, vivienda, seguridad social y consumo de algunos bienes, y son enumerados en el artículo 5º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas e Instituto Nacional de la Mujer.

Los organismos descentralizados enumerados, se distinguen conforme a lo dispuesto por el mismo artículo 5º de la Ley citada, por el régimen legal al que se encuentran sujetos, ya que están regulados por las leyes orgánicas específicas en las que se establece la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, lo cual es complementado por las disposiciones generales contenidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, siempre y cuando no se oponga a dichas leyes. Con ello se establece un régimen especial distinto al establecido en forma general para los demás organismos descentralizados, lo cual provoca en su estructura y funcionamiento ambigüedades.

Independientemente de lo anterior, este tipo de organismos descentralizados se distinguen por la forma en que se integran, pues en la mayoría de los casos tiene una conformación tripartita que incluye la participación del Gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores, quienes en

conjunto aportan los recursos que son necesarios para su mantenimiento; en el caso particular de los trabajadores al servicio del Estado; éste último tiene una doble función, al ser también representante patronal.

3.- Otro tipo de organismos descentralizados es el representado por las universidades públicas, que por la importancia de las actividades a su cargo cuenta con un grado de autonomía superior al de los otros organismos descentralizados; se trata de instituciones que cuentan con una Ley Orgánica propia, eligen a los miembros de sus órganos de gobierno y deciden la forma en la que se distribuyen los recursos públicos que se ponen a su disposición. Su cabeza de sector, la Secretaría de Educación Pública, tiene en realidad poca influencia.

Ejemplos de estos organismos son: la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana. Son los organismos más alejados en la organización de la Administración Pública; cuentan como los demás organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio (presupuesto asignado en forma anual), que es distribuido conforme a sus necesidades internas, lo que les permite contar con una amplia autonomía técnica y administrativa que busca favorecer el desarrollo de sus planes, programas de estudio, investigación y difusión de la cultura.

Además de que pueden establecer los mecanismos de ingreso, permanencia y ascenso de su personal, y cuentan con una legislación específica que les otorga autonomía normativa en sus estructura, funcionamiento, desarrollo y autocontrol, todo lo cual les permite autogobernarse; con ello se asegura la libertad de cátedra y el logro de sus objetivos.

La autonomía de estas instituciones encuentra su fundamento en el artículo 3º párrafo fracción VII de la Constitución y en el párrafo primero del artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece: "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas."

Al respecto, en el párrafo segundo del último artículo citado, se mencionan otros organismos descentralizados, como "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor"; al final del mismo, el legislador determina que "atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento". Así, estos organismos dejan de estar sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y se sujetan de manera exclusiva a la Ley que las crea.

4.- En los últimos años, por disposición constitucional, se han creado otros "organismos públicos autónomos", con los cuales se busca limitar el régimen presidencialista; son un tipo distinto de organismos descentralizados, inmersos en el seno de la estructura del Estado. Se trata de entes que por la trascendencia de sus tareas (sociales, políticas o económicas) se les ha querido dotar de un ámbito amplio de gestión en el desarrollo de las actividades que tienen a su cargo, con el fin de evitar la intromisión del titular del Ejecutivo Federal en sus decisiones.

En nuestra legislación, el término "organismo" está vinculado a la Administración Pública Paraestatal; sin embargo, el rango otorgado en forma expresa en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a su autonomía, coloca a estos organismos en una situación distinta a la de los demás organismos descentralizados, ya que la designación de los titulares de sus órganos de gobierno se da a través de procedimientos distintos a los que se dan en los demás organismos descentralizados, ya que prevalece la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Algunos ejemplos de dichos organismos son: la Comisión Nacional de Derechos Humanos que, conforme a lo establecido en el artículo 102 apartado B, párrafo cuarto, este organismo contará con "autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios"; el Instituto Federal Electoral, de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 fracción III, de esa misma norma suprema al efecto dispone: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios..." En circunstancias semejantes se encuentra el Banco de México, con fundamento en lo señalado por el artículo 28 párrafo sexto: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado."

Todo lo cual nos lleva a plantear que estamos ante un tipo distinto de organismos públicos, que se encuentran dentro de la estructura de la organización estatal, con características particulares, y que sin duda representa para la doctrina jurídica un campo fértil para el análisis.

Como se dijo en párrafos anteriores, los organismos descentralizados tienen a su cargo diversas actividades con una gran relevancia, que pueden ser fuente de daños a los particulares por la continua interacción que establecen con los sectores sociales y privados; por eso, los organismos descentralizados, al tener a su cargo la realización de actividades del Estado, también deben responder

por los daños causados a los particulares, aunque como cuentan con personalidad y patrimonio propios se deben establecer mecanismos a través de los cuales se pueda incluir entre sus gastos aquellos que deriven de los daños causados en el desarrollo de sus tareas.

Desde luego, la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro régimen legal ha tenido un escaso desarrollo, por lo que en su adaptación al sistema legal, en una ley secundaria se deberán considerar las características de los organismos descentralizados y la forma en la que deberán responder de los daños causados a los particulares, sobre todo en los casos de las universidades públicas y los organismos autónomos creados por disposición constitucional.

Lo cierto en todo caso es que independientemente de las características particulares que tiene cada uno de los organismos públicos antes señalados, las actividades que están a su cargo son parte de las actividades que el Estado realiza para cumplir con los fines que tiene a su cargo y por tanto, cuando alguno de ellos afecta a un particular, se genera a su cargo una responsabilidad y es procedente la reparación de los daños y perjuicios resultantes; por ello se deben establecer medios de defensa adecuados a la estructura, funcionamiento y fines de estos organismos.

**B) Empresas de Participación Estatal.** Son entidades creadas o adquiridas por el Estado que, con el fin de mantener fuentes de trabajo, productos básicos al alcance de la población, materias primas baratas, etc., con ellas se busca desarrollar alguna actividad económica o incrementar la productividad en algún sector o simplemente favorecer a la población respecto a ciertos bienes o servicios que de otra manera no podrían estar a su alcance.

Las empresas de participación estatal mayoritaria incluyen a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles, en las que la Administración Pública Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, son propietarios de más del cincuenta por ciento del capital de la empresa, lo cual también se da cuando al momento de constituirse la empresa figuran títulos representativos del capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal. Otra característica de estas empresas es la facultad que tiene la Administración Pública Federal para nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno.

Como consecuencia de la doble normatividad que las regula, administrativa y mercantil, cuentan con cierta autonomía de gestión para cumplir con sus propósitos; en ese sentido su estructura,

administración y vigilancia se establece en sus estatutos o en su defecto, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con la particularidad de que su evaluación y control son realizados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la coordinadora sectorial a la que corresponde. Es así que el Ejecutivo, a petición de éstos últimos, puede enajenar, liquidar, fusionar o disolver este tipo de empresas, teniendo en cuenta su desenvolvimiento económico y el interés público al que beneficia; éste último aspecto es el que las distingue de las empresas privadas.

Las empresas de participación social minoritaria están sujetas a las siguientes condiciones: el capital social suscrito por la Administración Pública Federal en un porcentaje que oscila entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; su participación es diversa a la de aquellas en las que es temporal, puesto que las inversiones realizadas en estas son vigiladas por un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Finalmente, los derechos accionarios son ejercidos por la coordinadora del sector correspondiente.

En las Empresas en las que el Estado tiene una participación mayor o igual al cincuenta por ciento, el Estado debe responder por los daños causados, sin que esto libere a los demás accionistas, pues aun cuando estas empresas entran en competencia con los particulares y se someten a las normas que regulan las relaciones privadas, en ellas intervienen también distintas dependencias de la Administración Pública Centralizada para mantener una estrecha vigilancia y control de sus actividades, además de realizar actividades importantes en la realización del bien común.

Algunos ejemplos de participación mayoritaria son: Agroasemex, A. S., Aseguradora Hidalgo, Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. N. C., Nacional Financiera, S. N. C., etc.

De ahí que, si bien existe el deber de reparar daños, éstos deban sujetarse a lo dispuesto por las normas aplicables a las empresas que desarrollen actividades similares, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza de los actos y hechos jurídicos de los que derive el daño, ya que la participación del Estado en estas empresas busca favorecer a la sociedad, y por ello deben sujetarse a norma de derecho público en cuanto al control y vigilancia de sus actividades y deben también responder por los daños causados conforme a lo que dispongan las normas secundarias en materia de responsabilidad patrimonial una vez que se introduzca esta figura en nuestro régimen legal.

**C) Fideicomisos Públicos.** El fideicomiso es una institución mercantil, tomada inicialmente del derecho anglosajón. Consiste en una declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciario, que en nuestro sistema deberá ser una institución bancaria.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su capítulo IV, regula lo concerniente a los fideicomisos públicos y en el artículo 40 de ese ordenamiento se establece que su organización es análoga a la de los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria; su propósito debe ser auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias y deberán contar con un comité técnico.

Lo anterior nos permite afirmar que los fideicomisos son establecidos por la Administración Pública Federal por decisión del Ejecutivo Federal; su propósito es auxiliarlo en actividades prioritarias para el desarrollo y cuentan con una estructura similar a las de las otras entidades públicas, es decir, su órgano de gobierno recae en un Comité Técnico, en un órgano de dirección encargado de administrar y representar a la entidad y finalmente, en un órgano de control y evaluación externo por el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo supervisa su actuación. Cabe destacar que el fideicomitente único del Gobierno Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Algunos ejemplos de fideicomisos públicos son: el Fideicomiso para Construcciones Militares, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y Fideicomiso de Fomento Minero, entre otros.

Por lo antes expuesto es que los fideicomisos públicos, al estar por disposición expresa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sujetos a dicho ordenamiento legal, y por ser su estructura y funcionamiento análogos al de las demás entidades paraestatales, dado que sus actividades se encuentran encaminadas a cumplir con los fines del Estado, cuando se causa un daño a un particular el Estado debe asumir su reparación, conforme a lo que se establezca en las leyes secundarias. Por ello, se deben establecer en nuestra legislación medios de defensa adecuados que aseguren la restitución en sus bienes y derechos.

### **IV.3. La estructura de la Administración Pública Federal y la responsabilidad patrimonial del Estado**

La estructura de la Función Administrativa necesariamente está creada para resolver los problemas inmediatos y para permitir la realización de los fines del Estado; el contenido de las actividades del Poder Público, los cometidos (esenciales, de servicio público, sociales y privados) determinan cómo se constituye la Administración Pública Federal.

De esta manera, la estructura de las Secretarías de Estado responde a la necesidad de realizar los cometidos esenciales o clásicos del Poder Público entre los que se encuentra: hacienda, seguridad interna y de defensa y relaciones exteriores, que le permiten al Estado mantener la convivencia y hacen posible el mejoramiento social. Desde luego, estos cometidos esenciales no limitan el hecho de que existan Secretarías de Estado dedicadas a materias específicas relacionadas con el desarrollo social, industrial, económico, ecológico, urbano, rural, agrícola, pesquero, cultural, etc.

A esto debemos agregar las actividades que, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos, son consideradas como estratégicas y prioritarias; por eso la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal en México interviene en todos los ámbitos sociales en distintos grados y con diferentes formas de organización, lo cual se explica por la diversidad de las actividades que tiene a su cargo y por la complejidad de los problemas sociales.

— Así, en la Administración Pública Centralizada confluyen las dependencias que se encargan de la realización de los cometidos esenciales o clásicos del Poder Público y las que están dedicadas a enfrentar los demás aspectos de la problemática social, lo cual se complementa con la Administración Pública Paraestatal en la que intervienen los organismos descentralizados, mediante los cuales el Estado asume la realización de las actividades reservadas en forma exclusiva al Estado o que le sirven como instrumento para concurrir con los sectores sociales y privados en las demás acciones a su cargo.

De igual manera, en esta rama de la Administración Pública se localizan las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, que son formas de organización de naturaleza privada, y que tienen que participar junto con los particulares en actividades que resultan de gran importancia para la satisfacción de ciertas necesidades cuando el sector privado no es capaz de desarrollar adecuadamente dichas actividades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el sector público se reserva al control exclusivo sobre las áreas **estratégicas** a las que alude en el artículo 28, en el cual se señala que son: correo, telégrafos, radiotelegrafía, petróleos y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radiactivos, generación de energía nuclear y las demás actividades señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Las áreas **prioritarias** para el desarrollo nacional, a las que también se refiere el artículo citado, son aquellas en las cuales pueden participar por sí sola o con los sectores privados y social, y son: comunicación via satélite y ferrocarriles, además de que con base en los artículos 25 y 26 de la Constitución se deduce que también incluye lo referente a la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, control de precios, abasto de productos básicos, educación, salud y vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

**Artículo 25.- (...)**

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Lo antes expuesto nos permite establecer que la estructura de la Administración Pública Federal está constituida para cumplir con los cometidos esenciales del Poder Público, a través de la organización centralizada que está a cargo de las Secretarías de Estado, a las cuales se faculta para efectuar actividades que por definición son indelegables. Aunado a estas Secretarías, también están las que se encargan de cuestiones especiales en otras materias que también son relevantes para el desenvolvimiento social.

Asimismo, cuenta con la organización paraestatal en la que por disposición expresa del artículo 28 de la Constitución General de la República también se crean ciertos organismos que tienen a su cargo actividades exclusivas del sector público, junto a los cuales además se crean otros entes públicos que tienen por objeto cumplir con los demás cometidos: servicio público, sociales y privados que son cumplidos por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, en los cuales pueden concurrir los sectores social y el privado.

Por disposición expresa de la Constitución General de la República, las actividades estratégicas son indelegables y en consecuencia deben ser efectuadas en forma directa por la Administración Pública Federal; por tal razón, se han creado algunos organismos descentralizados, por el manejo especializado y por el margen con el que se les otorga. De igual manera, estos organismos le han servido a la Administración para realizar actividades relacionadas con servicios públicos y tareas sociales y económicas, que aun cuando no están reservadas al sector público son de vital importancia para el Estado, pues por ser áreas prioritarias pueden ejercerlas por sí, otorgar concesiones, concurrir con los particulares o entrar en competencia en alguna rama necesaria para el desenvolvimiento social a través de la participación en empresas, o bien constituir fideicomisos públicos dedicados a algún objeto relevante para algún grupo o una tarea.

Con fundamento en lo expuesto se concluye que el criterio seguido por la Constitución, en cuanto a los cometidos del Poder Público, contempla con amplitud su realización a través de la Administración Pública Federal en sus dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal; de ahí que todas estas actividades relacionadas con los distintos cometidos del Estado (esenciales, de servicio público, social y privados) puedan ocasionar daños a los particulares por la cotidiana interacción que se establece para llevar a la realidad los fines del Estado; de ahí que el Estado deba asumir la reparación de los daños causados con motivo de las actividades que realiza la Administración Pública Federal, de acuerdo con las características propias de sus estructuras y la naturaleza de los actos y hechos en los que pueden incurrir.

#### **IV.4. Los servidores públicos y la responsabilidad del Estado**

La Administración Pública Federal, en cualquiera de sus dos ramas -Centralizada o Paraestatal-, se encuentra compuesta por un cúmulo de facultades (elemento objetivo) y por los servidores públicos (elemento subjetivo). El primer elemento se encuentra determinado por los distintos ordenamientos legales reglamentarios del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las demás leyes que componen el sistema legal, mientras el segundo elemento está compuesto por las personas individuales a quienes se encarga la realización de las actividades públicas que cada dependencia u organismo tiene a su cargo.

Las personas que dentro de la Administración Pública tienen a su cargo la realización de los cometidos del Poder Público, se insertan dentro de una estructura en la que se entrelazan distintas formas de organización administrativa; no desempeñan su actividad en forma aislada, sino que lo hacen en forma conjunta con otras personas.

Existen servidores públicos que cuentan con facultades de decisión y otros que están sujetos a cumplir con las órdenes de quienes tienen a su cargo la dirección de los esfuerzos y los recursos humanos y materiales que se ponen a su disposición de acuerdo a las normas legales de la materia, lo cual permite el cumplimiento de las tareas a su cargo, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión. En nuestra legislación se les considera "servidores públicos"; esta denominación se aplica a quienes han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos del Gobierno.

Es así como, de acuerdo a lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal; un servidor público es: "aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales."<sup>17</sup>

El término de "servidor público" utilizado en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias, obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del Gobierno, para así poder demandar, conforme al marco legal existente, el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.

Aun cuando la legislación utiliza el término "servidor público" como forma de homogeneizar la naturaleza del servicio que implica el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión, es ineludible observar que entre los distintos servidores públicos existen diferencias que derivan de las facultades de decisión del fuero constitucional o inmunidad procesal, en relación con quienes, siendo funcionarios, no gozan de dicha prerrogativa, en razón de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas, o de las denuncias o querellas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas, son diferentes en cada caso, ya que dependen de la categoría del servidor público.

En atención a lo expuesto, a continuación se estudian algunas clasificaciones que existen respecto a las distintas categorías de servidores públicos:

1.- Una primera clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados: **a) funcionarios electos**, son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente; en el Legislativo los diputados y los senadores son cargos de elección popular y en la Administración Pública el Presidente de la República es el único servidor público que es electo periódicamente; **b) funcionarios designados**, que son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de mayor jerarquía, quienes los pueden remover libremente o por los miembros de otro poder; **c) funcionarios que gozan de inmunidad procesal** o fuero constitucional, son aquellos funcionarios respecto de los cuales durante el periodo en su cargo no se puede ejercitar acción penal en su contra, en tanto la Cámara de Diputados o de Senadores -en el caso del Presidente de la República- declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal; **d) funcionarios que no gozan de inmunidad procesal**, que son aquellos que carecen de dicha prerrogativa y finalmente, **los e) empleados**; la diferencia fundamental entre los funcionarios y los empleados radica en que: "el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública."<sup>18</sup>

2.- Otra clasificación es la que deriva de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; en él se establece que un trabajador es: "toda persona que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales", de ahí que existan dos grupos: **a) trabajadores de confianza**; la ley burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza con objeto de excluirlos expresamente de dicho régimen. En la Administración Pública Federal son: los que integran la planta de la Presidencia de la República, todos aquellos cuyo nombramiento deba ser aprobado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de dirección o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales, auditores, los que brinden asesoría, los secretarios particulares, coordinadores generales o directores generales en las entidades o dependencias públicas, y los **b) trabajadores de base**, que son todos aquellos que no son enumerados expresamente. La diferencia fundamental con los trabajadores de confianza es que éstos pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de los funcionarios de mayor categoría sin necesidad de justificar su separación definitiva, mientras que los de base sólo pueden ser removidos cuando existe una causa justificada.

3.- Una última clasificación es la que alude a: **a) empleado**; en términos generales todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía da lugar a la utilización de otros términos; **b) encargado**, que es el servidor público que ostenta un cargo de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, y está sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que lo designó para ejercer un "cargo" con una actividad determinada, y **c) comisionado**; la comisión es una especie de encargo y una derivación de la relación laboral, y consiste en que se comisiona a un servidor público que tiene un nombramiento previamente expedido para que realice cierta actividad.<sup>19</sup>

Las actividades del Estado, cuya realización se encomienda a las dependencias y organismos públicos de la Administración Pública, son efectuadas por los distintos servidores públicos que la integran, aun cuando por su naturaleza intrínseca se dirigen a la construcción del orden social, al exteriorizarse en actos y hechos generan en forma cotidiana daños a los que podemos calificar como residuales, en los cuales pueden incidir distintas circunstancias entre las cuales no podemos excluir los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

errores, en el mejor de los casos, en las conductas de los servidores públicos, que pueden repercutir en que se produzcan daños que afecten el patrimonio de ciertos individuos o grupos.

A este respecto hemos sostenido que los daños pueden ser consecuencia del funcionamiento normal de las actividades efectuadas por la Administración Pública Federal; de ahí que cuando el daño surge del cumplimiento de los fines del Estado que aseguran el bienestar común y por lo tanto, de la actividad pública realizada de acuerdo a las normas legales, el Estado debe responder por el daño causado, ya que se vulnera el patrimonio de algunos de los miembros de la sociedad.

Pero si el daño nace por un acto o hecho de un servidor público, aun cuando el Estado debe asumir la responsabilidad de los daños en los casos en que estén vinculados a las actividades de las dependencias y los organismos de la Administración Pública con objeto de salvaguardar la reparación inmediata de la lesión sufrida por el gobernado, esto no libera al funcionario de su responsabilidad personal, ya que en los casos en los que sea posible acreditar que el daño es consecuencia de la conducta del servidor público, el Estado mediante un procedimiento administrativo interno una vez que se determine que efectivamente la conducta del servidor público causó el daño al particular, el Estado debe exigir al servidor público le sea resarcido lo erogado en la reparación al particular afectado.

Es evidente que la Administración Pública Federal al realizar las diversas actividades que tiene a su cargo, causa daños; por esa razón es que no se puede prescindir de mecanismos legales para que el Estado asuma la reparación de los daños que originan las dependencias y los organismos públicos por la continua interacción con los individuos que integran la sociedad, ya que inevitablemente su actuación provoca daños y es indispensable que existan medios de defensa adecuados a la naturaleza de los órganos públicos, para que de manera efectiva el Estado asuma la responsabilidad que trae su actividad cotidiana.

#### **IV.5. La legislación en materia de responsabilidad pública en el sistema legal federal**

En el capítulo II se establecieron los antecedentes y la evolución seguida por la organización estatal en Francia y en España, así como los antecedentes históricos de los Estados Unidos de Norteamérica, aspectos que permitieron demostrar la influencia ejercida por las instituciones creadas dentro de estos sistemas en nuestro régimen de Gobierno.

Se explicaron las circunstancias que influyeron en el nacimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia y en su consolidación en España y cómo esta institución ha sido fundamental para que el Estado y la Administración Pública como parte de éste, se sujete plenamente a los principios del Derecho y asuma la indemnización de los daños provocados cotidianamente a los particulares.

Aun cuando en el apartado II.4.1., se establecieron los antecedentes y los casos en que el Estado mexicano ha reconocido su responsabilidad extracontractual, la responsabilidad asumida ha sido consecuencia de los daños causados principalmente por guerras, levantamientos o disturbios sociales y ello sólo de manera excepcional; sin embargo, no se ha creado una legislación que de manera unificada incluya en el sistema legal la responsabilidad patrimonial del Estado.

Es así que, aunque no se ha estudiado el sistema legal vigente en su conjunto en materia de responsabilidad del Estado en los Estados Unidos Mexicanos, se ha expuesto en los apartados III.4. y III.6.3., la evolución de la responsabilidad en general y la forma en la que el Estado asume esa responsabilidad en nuestro régimen legal, así como los criterios seguidos por otros sistemas, los diferentes criterios de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado que existen y el criterio que prevalece en nuestro sistema legal en relación a la responsabilidad pública.

Así pues, se ha demostrado que el criterio de imputación de responsabilidad en las normas de carácter civil, que son las que han prevalecido en relación a la responsabilidad de los servidores públicos y del Estado, hace inoperante la defensa de los particulares y la reparación de los daños causados como resultado de la actividad del Estado.

Para contar con un panorama completo de la situación que guarda el sistema legal de los Estados Unidos Mexicanos con relación a la responsabilidad pública y sobre todo, el tratamiento que se da a la responsabilidad patrimonial del Estado y que se ha adelantado por lo que refiere al criterio

prevaleciente de naturaleza civil, se analizará la manera en la que se regula la responsabilidad pública en la Constitución y las normas secundarias existentes en materia administrativa, civil y penal.

#### **IV.5.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Antes de iniciar el estudio de los preceptos constitucionales que aluden al tema de la responsabilidad pública, creemos importante dejar asentado que la Constitución en los Estados Unidos Mexicanos refleja la lucha del pueblo por la libertad, la división de funciones, la democracia, la generalidad, igualdad y certeza de la ley, el respeto a los derechos individuales y sociales, así como la limitación de las facultades discrecionales del Poder Público, el equilibrio del bien individual y el bien común como forma de alcanzar la convivencia y el mejoramiento social.

Desde el punto de vista de Enrique Sánchez Bringas, una constitución es: "...la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad."<sup>20</sup> Por su parte, Elizur Arteaga Nava considera que es: "...un complejo normativo. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso al estado (sic) mexicano: Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables..."<sup>21</sup>

Las anteriores definiciones nos permiten apreciar que una constitución es el reflejo de la realidad social prevaleciente que se plasma en un texto escrito. Los preceptos contenidos en una constitución se caracterizan por ser superiores; pues de ellos derivan todos los demás ordenamientos legales, su existencia hace posible la organización de los elementos y los propósitos fundamentales del Estado; es una norma fundacional, ya que una vez establecida se inicia y desarrolla el sistema legal, además de que es el sustento de la creación de los órganos a los cuales corresponde la producción normativa, establece la estructura de los órganos del Gobierno, sus facultades y el alcance de sus actividades. La validez de la constitución también depende del conjunto de las normas que derivan de ella y que hacen posible la aplicación de los preceptos contenidos en la norma constituyente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el núcleo del que emana nuestro sistema legal; en ella se sustentan todas las demás normas legales que lo componen, contiene los fundamentos y las características de nuestra organización estatal y es resultado de la lucha social de

las primeras décadas del siglo XX, el Poder Constituyente de 1917, que la creó; incluyó: "diversas partes: la de derechos humanos; algunos autores, utilizando la terminología teológica, la denominan dogmática (arts. 1-29). A lo largo de la Constitución aparecen otros derechos a favor de los individuos (arts. 129 y 130)... La parte orgánica, relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes centrales y locales (arts. 49-122)... Una tercera parte es la programática, la que define la naturaleza y las características del estado(sic) mexicano (arts. 39-41)... También se habla de una cuarta parte denominada de derechos sociales (arts. 27 y 123)... La quinta parte, a la que, a falta de un título más apropiado, se ha llamado prevenciones generales, comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.<sup>22</sup>

En la parte de la Constitución, denominada por la doctrina jurídica como dogmática, se regulan los derechos inherentes a los seres humanos, se trata de derechos individuales y colectivos que son fundamentales para el desenvolvimiento pleno de cualquiera de las personas que conforman el núcleo social; por ello es trascendental analizar la vinculación que existe entre estos preceptos legales y la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para los sistemas legales contemporáneos, el principio de igualdad jurídica que se enuncia en el artículo 1º de la Constitución General de la República es fundamental; no sólo como ideal o premisa formal, sino también como forma real de alcanzar el bien común. Por esto no es casualidad que el texto constitucional que tiene el rango más elevado en el sistema legal mexicano, comience con este principio; debido a que la igualdad entre todos los miembros que integran a la sociedad, es una de las aspiraciones más elevadas de los pueblos, el artículo de referencia establece lo siguiente:

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En la actualidad uno de los problemas sociales más agudos que hay en México es el de la desigualdad, diversos grupos carecen de las más elementales condiciones de desarrollo y en muchos casos la actuación de la Administración Pública Federal, agravan esta situación, con actos y hechos jurídicos lesivos respecto de los cuales no existen medios de defensa legal adecuados como se demostrará en el presente capítulo.

Asimismo en el texto constitucional se alude a los postulados de legalidad y de seguridad jurídica, en los artículos que se citan a continuación:

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

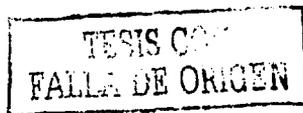
Lo cual implica que para privar a los particulares de cualquier derecho, es indispensable seguir un proceso ante los tribunales establecidos y bajo las formalidades previamente dispuestas en las leyes, con ello se protege a los individuos de acciones irreflexivas o injustificadas y se somete a todos los miembros de la organización estatal a los dispuesto en el sistema legal. A su vez, el artículo 16 párrafo primero dispone:

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El artículo que antecede, establece con toda precisión el principio de legalidad, por el cual se impide que se afecte o se cause cualquier molestia contraria a la esfera de derechos de los particulares; sino se cumple, con ciertos requisitos formales, con lo cual se garantiza que tanto los individuos como los órganos públicos actúen apegados a lo establecido en las leyes.

Otro aspecto esencial contemplado en el texto constitucional es el de la expropiación que es una institución mediante la cual se tutelan dos elementos de suma importancia para el equilibrio social, el bien común como fin que justifica la existencia del Estado y el derecho de propiedad individual que permite el desarrollo y la convivencia humana. Al respecto en el siguiente artículo constitucional se establece:

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



derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

El artículo arriba transcrito en su párrafo segundo alude a la posibilidad que tiene el Estado de afectar la propiedad individual, se trata de un acto público excepcional en el cual el Estado se encuentra limitado: a justificar la necesidad de expropiación por razones de utilidad pública y a indemnizar al particular afectado en sus derechos.

Lo anterior, como ya se señaló busca armonizar el bien común con el bien individual, al permitir que el Estado expropie bienes de los particulares. La expropiación es una institución jurídica por la cual se reconoce que se afecta a un particular con el propósito de alcanzar un bien mayor el beneficio común; y por eso, se impone como requisito al Estado el deber de indemnizarlo, pues de no ser así, se colocaría al individuo afectado en desigualdad frente a los demás miembros que componen a la sociedad, lo cual es contrario a los fines del Estado y a los principios del Derecho.

Lo anterior, es similar a lo que sucede cuando la Administración Pública en el ejercicio de su función causa daños y perjuicios a un particular, por ello también es lógico que se indemnice a los particulares lesionados en sus bienes y derechos por la actividad estatal, ya que en tales casos también se afecta el patrimonio de ciertos individuos y con ello se vulnera el principio de igualdad.

Aunque, es de aclararse que la expropiación y la responsabilidad patrimonial del Estado, son instituciones distintas, ambas buscan equilibrar, la afectación patrimonial que se produce ya sea en bienes o derechos de los particulares para alcanzar el bien común, mediante una indemnización. De ahí la importancia del tratamiento que se le da en el texto constitucional a la expropiación y la necesidad de que también se establezca en la Constitución el derecho de los gobernados a recibir indemnización cuando la actividad estatal, afecta su patrimonio.

A pesar de que los preceptos constitucionales no aluden expresamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, enuncian los principios que son el eje fundamental de dicha institución jurídica,

como se advierte del contenido de los artículos 1º, 14, 16 y 27, ya comentados, sobre todo a partir de una interpretación armónica de los preceptos citados, así como de los fines que determinan la existencia del Estado y los principios que caracterizan al Estado de Derecho, puede inferirse con claridad que el Estado, tiene el deber de equilibrar las relaciones sociales y por ello cuando cusa daños como consecuencia de su actividad debe asumir su reparación.

Sin embargo, en la práctica la actuación lesiva de la Administración Pública, cotidianamente genera situaciones de desigualdad e injusticia y la interpretación señalada previamente, que parece tan obvia, no se ha desarrollado a plenitud ni en la legislación secundaria, ni tampoco en los criterios jurisprudenciales, por lo cual no existen medios de defensa legal eficaces a favor de los gobernados para obtener la reparación de los daños ocasionados por el Estado.

Los principios enunciados por la Constitución no son ajenos a los fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado; es una situación implícita que depende de la creación de normas secundarias que hagan eficaz este derecho, así como de la interpretación de los juzgadores, lo cual ha dificultado su inclusión en el sistema legal prevaleciente, por ello es indispensable incluir expresamente el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado cuando la actividad estatal específicamente la administrativa afecta el patrimonio de los particulares.

El que se aluda, implícitamente en los preceptos constitucionales al derecho que tienen los gobernados a ser indemnizados por los daños causados en sus bienes y derechos, resulta insuficiente ya que en la mayor parte de los casos los gobernados no cuentan con medios eficaces de defensa cuando son afectados por la actividad estatal. Como consecuencia del descuido por parte de los legisladores para introducir en el sistema legal instituciones adecuadas para superar los problemas sociales imperantes.

Por eso, es urgente superar el problema de merito, para ello la mención expresa de este derecho en el texto constitucional, es fundamental para que se emitan leyes secundarias relativas a la responsabilidad estatal, para precisar el procedimiento, bases y límites. Esto, influirá de manera definitiva en el establecimiento de medios de defensa eficaces, a partir de los cuales, los particulares y el Estado, podrán resolver este problema.

La inclusión de este derecho en la parte dogmática de la Constitución, es una oportunidad para crear en la Administración Pública y en otros ámbitos, criterios internos de eficiencia más estrictos, lo cual es fundamental para optimizar el manejo y aplicación de recursos, con los resultados, sin duda el

responsabilizar al Estado de lo realizado por los órganos públicos que lo integran, generará confianza en las instituciones que es esencial para consolidar un Estado de Derecho pleno en México.

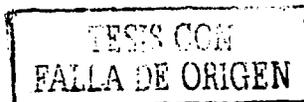
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ya se mencionó al inicio del presente apartado se encuentra estructura básicamente en dos partes, la dogmáticas de la cual ya se comentaron distintos preceptos y la orgánica que se estudia en enseguida, debido a que es en esta parte donde el Constituyente de 1917 incluyó la responsabilidad pública.

En la parte orgánica de la Constitución, en el Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"; que comprende del artículo 108 al 114, se establecen los preceptos legales en los que se sustenta la responsabilidad pública de los órganos que integran al Gobierno.

Los preceptos constitucionales se refieren exclusivamente a cuatro tipos de responsabilidad como se advierte del contenido de los artículos que lo componen (108-114), en los cuales se alude a: **A) Responsabilidad política** contemplada en los artículos: 109 fracción I; 109 fracción III, párrafo tercero; 110 y 114 párrafo primero; **B) Responsabilidad penal** en los artículos: 109 fracción, II; 109 fracción III, párrafo tercero; 111 párrafos del primero al séptimo y noveno, décimo y undécimo; 112 y 114 párrafo segundo; **C) Responsabilidad administrativa** en los artículos: 109 párrafo primero, y la fracción III párrafo primero y segundo; 113 y 114 último párrafo, y **D) Responsabilidad civil** en el artículo: 111 párrafo octavo.

El criterio seguido por el Constituyente de 1917 al elaborar los preceptos contenidos en el Título de referencia, únicamente responsabilizan a las personas encargadas del cumplimiento de las actividades del Estado, lo cual si bien tiene justificación como forma de control interno para alcanzar la conducción del esfuerzo social y la aplicación de los recursos que están a su disposición, también debe ser complementado con el deber del Estado de asumir su responsabilidad frente a los particulares afectados por las diversas actividades que están a cargo de sus órganos para alcanzar el bienestar común.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como principio general en el párrafo primero del artículo 108, lo siguiente: bajo el término de "servidores públicos" se incluye a todos los individuos que participan en la realización de las actividades del Poder Público; se encuentran sometidos a la Ley, conforme a las bases señaladas en los distintos preceptos del propio



Título Cuarto y de las leyes secundarias expedidas al efecto, con lo cual se asegura que los miembros de las distintas funciones del Gobierno estén sujetos al sistema legal en su conjunto.

Es decir que el principio constitucional de la responsabilidad pública únicamente está vinculado a los servidores públicos. Es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, lo cual permite afirmar que, conforme a los preceptos vigentes que conforman este apartado en la Constitución, no existe la posibilidad estatal; aunque también al no establecer limitación alguna a este respecto, se deja abierta la posibilidad de que en las leyes secundarias se establezcan los medios de defensa adecuados para no dejar en estado de indefensión a los gobernados lesionados.

La importancia de los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución, radica en que contiene aspectos esenciales en el ámbito de la responsabilidad de quienes tienen a su cargo las actividades fundamentales de los órganos que integran el Poder Público en México, sobre todo porque establece los procedimientos y los requisitos que deben seguirse en los casos de los titulares de las funciones: Legislativa, Judicial y Ejecutiva; con ello se asegura la estabilidad política y el equilibrio entre los distintos órganos de gobierno.

Pero como, el objeto de nuestro estudio se relaciona con los daños y perjuicios que de manera cotidiana son sufridos por los particulares y la falta de eficacia de los medios de defensa existentes en el ámbito de la Administración Pública Federal, sólo se abundará en algunos de los aspectos contemplados en el Título Cuarto que se relacionan con el propósito esencial del presente trabajo, la responsabilidad patrimonial del Estado; sobre todo porque la legislación secundaria en materia administrativa, civil y penal, encuentra apoyo en tales preceptos jurídicos.

En este sentido, tiene particular importancia lo señalado en el artículo 109, párrafo primero de la Constitución, respecto al establecimiento de las sanciones para quienes tienen el carácter de servidores públicos; el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes para que los responsables sean sancionados. Así, este precepto es el fundamento de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que comentaremos más adelante y de las leyes de responsabilidad de las Entidades Federativas.

Otro aspecto relevante en el artículo 109, en lo relativo a la prevención contenida en la fracción:

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

Otro aspecto relevante en la regulación constitucional es el de la responsabilidad civil, contenido en el párrafo octavo del artículo 111, se establece:

Artículo 111. (...)

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

Lo cual permite que todas las cuestiones relacionadas con la materia civil sean tramitadas sin las limitaciones de inmunidad que existen en materia penal respecto a los servidores públicos, enumerados en el párrafo primero de este mismo precepto.

En los dos últimos párrafos del artículo 111, también se establece como parte de las sanciones reguladas en materia penal, el pago de daños y perjuicios:

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

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

A su vez, el artículo 113 de la Constitución también alude a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y reitera algunos principios que deben respetar los servidores públicos en el ejercicio de la función administrativa, al señalar:

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez,

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

Como se puede observar, las sanciones administrativas por los actos u omisiones que trasciendan ciertos principios como son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; que constituyen un código de conducta regulado por las distintas leyes que integran el sistema legal, son la base para la actuación de los servidores públicos al desarrollar las actividades que tienen a su cargo y son el sustento de los medios de control interno, los cuales buscan dirigir la actuación de los servidores públicos a alcanzar un desempeño adecuado del Gobierno y específicamente de la Administración Pública.

Es claro que, en los artículos que componen el Título Cuarto de la Constitución en materia administrativa, civil y penal, el principio prevaleciente como ya se adelantó se inclina por responsabilizar exclusivamente a los servidores públicos; esto incluye la reparación, es decir, el pago de los daños y perjuicios causados; de lo contrario en quien recae el daño por la acción u omisión del servidor estaría absolutamente desprotegido, aun cuando formalmente el servidor asume la reparación, en la práctica esta situación deja en estado de indefensión a los particulares afectados frente la actuación lesiva del Estado.

De todo lo expuesto, se advierte que aun cuando en la parte que se refiere a los derechos individuales se enuncian los principios en los se apoya la responsabilidad patrimonial del Estado, en la parte orgánica el criterio adoptado por el sistema legal además de ser contrario a los derechos individuales, no contempla el deber del Estado de asumir su responsabilidad frente a los particulares, con lo cual en la práctica estos carecen de medios legales adecuados para obtener una indemnización, ya que prevalece el criterio de que la responsabilidad pública sólo se genera a cargo de los servidores públicos y no así del Estado.

Es así que la Constitución no contempla la responsabilidad directa del Estado en relación a las funciones de gobierno, con lo que se deja indefensos a los particulares en todos aquellos casos en los que no es posible determinar que la conducta de un servidor público es la causa de un daño, ya que en

términos de los preceptos que lo constituyen la responsabilidad (penal, administrativa y civil) se genera únicamente a cargo de los servidores públicos y no del Estado; en consecuencia, la reparación de los daños sufridos por los particulares por la realización de las actividades de la Administración Pública está a cargo de los servidores públicos que causan el daño.

Lo dispuesto por la Constitución en relación con las sanciones pecuniarias o económicas que se imponen por las acciones u omisiones en que incurran, los servidores públicos es una forma de control interno y si bien los servidores públicos deben asumir su responsabilidad y por tanto los daños derivados de su conducta, esto no puede sustituir la responsabilidad del Estado, ya que de manera constante, sobre todo en el ámbito de la Administración Pública se presentan casos en los que se afectan los bienes y derechos de los particulares como consecuencia de las realización de sus actividades.

Cotidianamente la interacción de los entes públicos con la sociedad causa daños y quien debe asumirlos de manera inmediata es el Estado, independientemente de que con posterioridad inicie un procedimiento interno para determinar si existe o no responsabilidad por parte de algún servidor público.

A manera de ejemplo, exponemos los siguientes casos en los cuales lo dispuesto por los preceptos constitucionales no corresponden a las circunstancias que se presentan cotidianamente en el desenvolvimiento de la Administración Pública: cuando las acciones u omisiones del servidor público que causó el daño están acordes con lo preceptuado en las normas legales, no es lógico que la reparación del daño esté a cargo del servidor público que apejó su actuación a la ley, ya que se trata de daños causados como consecuencia de la actividad pública y por tanto la responsabilidad debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado.

Asimismo, en aquellos casos en los que no es posible identificar o determinar a un servidor público en particular como responsable o autor del daño, es claro que por la naturaleza, estructura y funcionamiento de la Administración Pública y de sus actividades, determinan que en la mayoría de los casos es imposible saber quién efectuó el acto o el hecho dañoso; por ello, al ser resultado de las actividades desplegadas para llevar a la realidad el bien común, corresponde al Estado asumir la reparación de la lesión causada y con ello evitar que algunos particulares asuman una carga pública que por lógica debe ser distribuida entre todos los miembros de la sociedad.

Así, cuando Petróleos Mexicanos con la extracción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, genera daños ambientales; respecto de los cuales, los individuos afectados no tienen a su alcance instrumentos jurídicos para obtener una indemnización por la alteración de su patrimonio.

De igual manera, en la construcción de las obras públicas (puentes, carreteras, oficinas, hospitales, escuelas, vías de comunicación, presas, etc), se causan daños o cuando estas se derrumban, por el uso de materiales de baja calidad, por estar construidas en un suelo inadecuado, etc., el Estado es quien debe, asumir la reparación de las lesiones sufridas por los particulares, independientemente de que mediante un procedimiento interno, en los casos en que exista dolo o negligencia, exija a los servidores públicos responsables le restituyan, lo erogado.

Otros casos, son aquellos en los que se extravía una carta o un paquete, en la utilización de substancias para la destrucción de enervantes que producen consecuencias físicas en la salud y los bienes de las personas que habitan en las zonas rurales. La falta de atención médica o cuando ésta es inadecuada, asimismo en la omisión o la deficiente prestación de un servicio público, por el mal estado de las vías generales de comunicación, o bien por una señalización inadecuada en las carreteras federales, o cuando descarga eléctrica produce un incendio en una vivienda, etc.

Es claro que en estos ejemplos quien debe asumir la reparación del daño de manera inmediata es el Estado, máxime que no es posible atribuirle la responsabilidad a un servidor público en específico, ya que en muchos casos es consecuencia del funcionamiento normal de las actividades de la Administración Pública, pero cuando el daño es resultado del mal funcionamiento, con mayor razón se justifica que el Estado asuma su responsabilidad y restituya, repare o indemnice al particular afectado.

Los anteriores ejemplos son una mínima parte de los daños causados como consecuencia de la actividad del Estado, en los que resulta evidente que no existe un servidor público determinado a quien se pueda atribuir una conducta dañosa; por tanto, aun cuando cotidianamente los órganos que integran al Gobierno, específicamente la Administración Pública, causan daños a los individuos, la Constitución Política no prevé expresamente en la parte dogmática un derecho a la integridad patrimonial y en la parte orgánica contienen un criterio que ha sido superado al atribuir exclusivamente la responsabilidad pública a los servidores públicos, cuando que también el Estado tienen el deber de asumir la reparación de los daños que surgen como consecuencia de las actividades a su cargo.

Por tal motivo es indispensable incluir expresamente en la parte dogmática la garantía de integridad patrimonial y en la parte orgánica la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado,

para con ello superar en el sistema legal mexicano la falta de medios de defensa eficaces y adecuados en favor de los gobernados, y con ello eliminar la irresponsabilidad que en la práctica se ha arraigado en nuestro sistema legal, como se advierte de la legislación secundaria que se analiza a continuación.

#### **IV.5.2. La responsabilidad pública en la legislación federal secundaria en materia administrativa, civil y penal**

En los párrafos que siguen se reúnen diversas disposiciones que existen en materia de responsabilidad pública en materia administrativa, civil y penal, así como algunos otros ordenamientos relevantes para el presente estudio.

En ese sentido, se comentan aquellos artículos que aluden directamente al tema de la responsabilidad pública. La gran variedad de normas legales que se presentan demuestra la importancia que tiene la reparación de los daños causados por la actividad del Estado y sobre todo, la preocupación del legislador por regular la reparación de los daños sufridos como resultado de distintas actividades, que no se ha reflejado en la creación de una regulación coherente con los principios del Estado de Derecho, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

##### **IV.5.2.1. La legislación federal secundaria en materia administrativa**

En los siguientes incisos, se establecen algunos de los preceptos legales contenidos en la legislación que en materia administrativa regulan la responsabilidad que surge como resultado de la actuación de las dependencias y los organismos públicos en el ámbito federal:

**A) Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.** Enseguida se estudiarán algunos de los artículos de la Ley de Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos vigentes, la cual aborda aspectos de la responsabilidad que surge cuando se afecta a los particulares en su patrimonio y que conllevan a la reparación del daño causado.

Se debe tener en cuenta que, si bien el sistema de responsabilidad de los servidores públicos está vinculado con la responsabilidad patrimonial del Estado, se trata de instituciones que aunque complementarias son diversas, ya que la primera busca establecer un control interno o disciplinario en el ejercicio del Poder Público, mientras que en el segundo caso lo que se busca es que el Estado responda por los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus actividades a los particulares.

Es así que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señala en sus artículos 1º y 2º que es reglamentaria de los artículos que componen el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos; por tanto, están sujetos a sus disposiciones los servidores públicos que son mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Cabe mencionar que los servidores públicos que son mencionados en los párrafos citados son: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, que son responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es particularmente importante para el presente estudio lo señalado en el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos vigente, adicionado conforme al Diario Oficial de la Federación publicado el 10 de enero de 1994 y que a la letra señala:

**ARTICULO 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.

TEMAS CON  
FALLA DE ORIGEN

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.

El artículo que precede sin duda representa un avance relevante, pero insuficiente, toda vez que está vinculado en inicio a la determinación de responsabilidad a la que se llega una vez agotadas las distintas etapas del procedimiento disciplinario, por lo que sólo cuando se resuelve que efectivamente la conducta -acción u omisión- del servidor público causó daños y perjuicios a un particular, se puede acudir ante la dependencia o entidad correspondiente a solicitar que se reconozca la responsabilidad de indemnizar, para que con posterioridad se ordene el pago.

Lo dispuesto por este numeral es contrario a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado que se ha venido estudiando en el presente trabajo, pues recordemos que lo que se busca es que el Estado responda cuando se ha generado a un particular daños y perjuicios, como consecuencia de la actividad del Estado, específicamente en los casos en que la actuación de la Administración Pública, en la realización de sus tareas, afecta a los particulares, por lo que basta acreditar la existencia del daño y el nexo causal para que se proceda a restituir al particular en los derechos que le fueron afectados, independientemente de que con posterioridad mediante un procedimiento administrativo pueda repetir en contra del servidor público para obtener el pago de la indemnización hecha al particular afectado.

Otro precepto relevante de esta misma norma legal es el que se relaciona a los plazos de prescripción para exigir la reparación de daños:

**ARTICULO 78.-** Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido (sic) la falta administrativa.

El numeral transcrito establece un aspecto que debe ser considerado en la elaboración de las normas que regulen en el futuro la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que también deben existir a favor del Estado plazos precisos de prescripción para exigir el pago de indemnización por los daños causados al particular como consecuencia de la actividad pública.

**B) Ley de Expropiación.** Esta Ley fue Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936; es reglamentaria del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", con lo que históricamente se ha reconocido que el Estado, cuando efectúa una expropiación, debe asumir la reparación que deriva de privar a un individuo de una propiedad, a través de una indemnización.

El reconocimiento expreso contenido en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional es fundamental con relación a la inclusión de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que cuando la Administración Pública le causa un daño en el patrimonio de un particular, lo hace como consecuencia de la realización del bien común y por tanto los demás casos en los cuales el Estado daña el patrimonio de los particulares también debe asumir su reparación.

Así sucede en los casos de expropiación por causa de utilidad pública en los que, de manera expresa, se establece que sólo procede mediante indemnización al particular afectado en sus derechos de propiedad sobre un bien inmueble o propiedad; de lo contrario se violentan los principios de igualdad y seguridad jurídica que forman parte del Estado de Derecho y que la Constitución establece en los artículos 1º y 16.

Quando el artículo 1º establece las causas de utilidad pública en las que procede la expropiación, señala de manera precisa los motivos en los que se sustenta, como se aprecia enseguida:

Artículo 1º- Se consideran causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de 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 viveres 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;

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 acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en 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;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Estas hipótesis justifican la expropiación y dan lugar al pago de una indemnización, pero la realización material de estos mismos supuestos puede generar daños y perjuicios a ciertos individuos o grupos de la sociedad como consecuencia del funcionamiento normal o incluso anormal de la Administración Pública; sin embargo, respecto a estos últimos no se contempla ninguna indemnización y no hay medios de defensa en favor de los gobernados para obtener una adecuada reparación. Así, los daños y perjuicios generados tienen que ser soportados por algunos de los individuos que componen a la sociedad, aun cuando su ejecución también está vinculada al bienestar general, situación que contraviene los más elementales principios que conforman un Estado el Derecho.

En el artículo 2º de esta misma Ley, se señala que el Ejecutivo Federal debe cumplir con ciertos requisitos:

**Artículo 2º.-** En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Un aspecto relevante es el que se menciona en la parte final de este artículo: que la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o a la simple limitación de los derechos de dominio está dirigido a la realización de los fines del Estado, lo cual apoya lo que hemos venido sosteniendo hasta ahora respecto a la institución de la responsabilidad patrimonial y los fines del Estado.

Otro aspecto a destacar en esta Ley es la forma en que se determinaba la indemnización hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1993, ya que conforme al anterior texto del artículo 10, la indemnización se calculaba con base en la cantidad registrada como valor fiscal en las oficinas catastrales o recaudadoras, lo cual hacía que la indemnización recibida fuera insignificante en relación con el valor del inmueble expropiado; esta irregularidad fue superada mediante el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, ya que ahora se establece:

**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.

Esto demuestra el interés reiterado del legislador en que el Estado indemnice cuando se prive al particular de su patrimonio, respetando los principios de igualdad, legalidad y equidad, al considerar que si bien el privar de un derecho de propiedad se justifica por los fines que persigue el Estado; esto significa que no se le debe permitir causar un daño sin repararlo en forma justa.

**C) Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.** Esta norma legal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, entró en vigor el 1º de enero de 1942 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º transitorio de la misma. Aun cuando esta Ley fue abrogada por decreto del Congreso de la Unión en el período de Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1988, representa un importante antecedente de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestra legislación y estuvo vigente hasta hace poco más de una década.

La Ley que se comenta se compuso de trece artículos y cuatro transitorios; a continuación se transcriben algunos preceptos importantes:

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

Artículo 10.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para 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 el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

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

Es claro que con ella se buscó remediar las deficiencias de nuestro sistema legal, respecto al deber del Estado de reparar los daños causados por sus órganos, a los particulares lesionados; sin embargo, en la práctica tuvo muy poca aplicación, tan es así que nuestra legislación vigente sigue teniendo muchas deficiencias, como se ha demostrado previamente.

En las disposiciones transcritas se le otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) para tener conocimiento de los créditos pendientes de pago a cargo del Gobierno Federal; con ello, por primera vez se trasciende en nuestro sistema legal el sistema civil de la responsabilidad subsidiaria del Estado, al establecer una nueva concepción en la cual el particular no se encuentra obligado a demandar al funcionario directamente responsable del daño material, aspecto fundamental para lograr una adecuada reparación de los daños derivados de las actividades de la Administración Pública.

Incluso en una de sus disposiciones se prevé la existencia de una partida presupuestal con objeto de cumplir con el pago correspondiente como se aprecia del numeral que se transcribe a continuación:

Artículo 13.- A partir del año de 1943, figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10.

Las sentencias se cumplirán por orden riguroso que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse hasta el monto de la citada partida. Las restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores pero también en orden riguroso de turno.

Esta Ley tiene una gran importancia al ser el primer antecedente que dio en nuestra legislación un tratamiento distinto al que ha prevalecido; sin embargo, no tuvo aplicación en la realidad por algunas deficiencias en su redacción y sobre todo por la falta de voluntad de incluir el principio de la reparación por los daños causados por la Administración Pública en nuestro sistema legal, ya que como lo asevera el propio autor del anteproyecto de Ley que dio origen a esta norma legal, Antonio Carrillo Flores: "La norma [refiriéndose a la Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal], empero, ha permanecido en gran parte ignorada, y es muy defectuosa, pues condiciona la acción a un dato que el particular no puede conocer: la existencia de una partida presupuestal con cargo a la cual pueda pagársele. Además, ¿cómo puede funcionar un sistema para definir la responsabilidad del Estado por vía contenciosa si faltan los mecanismos o procedimientos para que el problema se plantee previamente ante la autoridad administrativa?"<sup>23</sup>

Aunado a esto, comenta en el Prólogo de su obra *La Justicia Federal y la Administración Pública* que en 1962 elaboró un nuevo proyecto de Ley para derogar el artículo 10, transcrito previamente; sin embargo, precisa que: "El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto

considerando, y no puedo negar la fuerza de su argumento, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Pública Federal".<sup>24</sup>

Es de destacar que, aun cuando la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal fue abrogada por decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1988, y no tuvo aplicación práctica su mayor aportación es la haber introducido por primera vez la responsabilidad objetiva y directa del Estado en la reparación de los daños causados por sus órganos.

**D) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.** Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y a partir de la reforma publicada el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, incluyó expresamente la "responsabilidad patrimonial", aunque en la práctica esto no ha fructificado por varias razones; la primera de ellas es la falta de previsión en el gasto público, de las indemnizaciones a las lesiones sufridas por los particulares y sobre todo, porque no existe una adecuada regulación sustantiva y adjetiva que establezca en forma precisa la responsabilidad patrimonial del Estado. El texto del artículo 2º al que se alude establece que:

Artículo 2º- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El Poder legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V. El Departamento del Distrito Federal, [y que actualmente corresponde al Gobierno del Distrito Federal]
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Lo anterior incide en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya en el artículo 16° de esta Ley se dispone que:

Artículo 16.- El Presupuesto de Egresos de la de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público, que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2° de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá, también el capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2° de esta Ley y que se determine incluir en dicho presupuesto.

En cuanto a la manera en que se efectúan los cobros y los pagos, la Ley de mérito establece lo siguiente:

Artículo 26.- La Tesorería de la Federación por sí y a través de sus diversas oficinas efectuará los cobros y pagos correspondientes a las entidades en las fracciones III y IV del artículo 2° de esta Ley.

Los pagos correspondientes a los Poderes legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

La ministración de fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto [hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público] de conformidad con el presupuesto de egresos de la federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Las entidades citadas en las fracciones V a VIII recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Las anteriores disposiciones plantean la posibilidad de que se puedan cubrir a cargo del Estado los daños ocasionados con motivo de las actividades de los órganos a quienes les corresponde el ejercicio de Poder Público, específicamente en lo que se refiere a la Administración Pública Federal, pero al no existir una adecuada regulación sustantiva y adjetiva que establezca en forma precisa la

responsabilidad patrimonial del Estado y los mecanismos adecuados para obtenerla, los preceptos carecen de aplicabilidad.

**E) Ley Aduanera.** La Ley Aduanera regula la responsabilidad del Fisco Federal, en los casos de extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. Un aspecto relevante de esta Ley es que, aun cuando en la reparación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responde en forma directa por el valor de las mercancías dañadas, también los servidores públicos que conforman al personal aduanero son responsable ante la propia autoridad fiscal. A este respecto, el artículo 28 establece lo que enseguida se transcribe:

Artículo 28. El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, 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, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto, acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión para prestar los servicios de almacenaje, manejo y custodia de mercancías, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

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

El anterior precepto establece un procedimiento digno de ejemplo en nuestro sistema legal, ya que el Fisco Federal repara en forma directa y objetiva el daño sufrido como consecuencia del extravío

de bienes o mercancías depositadas en los recintos fiscales o que estén bajo la custodia de las autoridades aduaneras, a través de un procedimiento rápido y sencillo, por el cual baste que el propietario solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el pago del valor que tenían al momento de su depósito y acredite que en el momento del extravío las mercancías se encontraban al cuidado de esa autoridad y, de resultar procedente, la autoridad sin más pague el valor de las mercancías extraviadas.

#### **IV.5.2.2. La legislación federal secundaria en materia civil**

En los próximos incisos, se establecen algunos de los preceptos legales contenidos en la legislación que en materia civil regulan la responsabilidad y que se relacionan con la actuación de las dependencias y los organismos públicos en el ámbito federal:

**A) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.** El ordenamiento de merito fue expedido en 1928 y tiene vigencia a partir del 1° de octubre de 1932, en coincidencia con la Constitución ha establecido como principio general la responsabilidad de los servidores públicos. En realidad, la legislación que ha prevalecido por más tiempo es la contenida en el Código Civil; contiene como criterio tradicional de imputación que señala que para que exista responsabilidad debe haber culpa.

El artículo 1910, ubicado en el Capítulo V del Título Primero, Primera Parte, del Libro Cuarto denominado "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", establece:

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

Este precepto del Código Civil alude claramente a la responsabilidad subjetiva, al referirse a un acto ilícito (acción u omisión) que violenta el orden legal establecido; por eso, conforme a este criterio de imputación de la responsabilidad, sólo puede generarse a partir de la conducta y la intención del autor de un daño, es decir, que el juzgador para determinar que existe responsabilidad y que es

procedente la reparación, necesariamente debe establecer el grado en el que se haya querido o previsto el resultado, de tal manera que la víctima tiene que acreditar la culpa de quien despliega la conducta, así como establecer la relación de causalidad que existe entre el ilícito y el daño. Asimismo, en el artículo 1913 se establece que:

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

El criterio adoptado en el artículo arriba citado, como consecuencia de los avances tecnológicos de los últimos tiempos, corresponde a la necesidad de responsabilizar a quienes emplean mecanismos peligrosos. Con ello se otorga una mayor importancia al daño ocasionado y a la utilización de dichos mecanismos que a la culpa, lo cual refleja la necesidad de encontrar en la legislación nuevas soluciones a los problemas sociales prevaletentes.

El texto del vigente artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República Mexicana en Materia Federal a partir del 10 de enero de 1994, establece:

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 casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De acuerdo con esta disposición, el particular cuenta con la posibilidad de demandar directamente al Estado en aquellos casos en los que el daño fue causado por un servidor público, de manera ilícita y dolosa; entonces, el particular afectado puede demandar mediante un procedimiento de reparación en vía civil contra el servidor público o directamente contra el Estado, pero únicamente cuando se da el supuesto de que los actos lesivos sean ilícitos y dolosos.

Aun cuando este reconocimiento del legislador es un avance, en la práctica lo establecido en la norma transcrita es inoperante y deja en estado de indefensión al particular, en principio porque se

trata de una "excepción" sujeta al criterio tradicional de la imputación que caracteriza a la "responsabilidad subjetiva", lo cual hace que cuando los daños son causados en forma distinta a la hipótesis "actos ilícitos y dolosos" no se pueda demandar directamente al Estado, siendo que en la realidad la mayoría de las situaciones de afectación derivan de la actividad normal de la Administración Pública.

Por eso, el primer supuesto al que se alude en el texto del artículo 1927, aun cuando el Estado se encuentra obligado a responder por los daños y perjuicios causados con motivo del ejercicio de sus actividades en el caso de que sean resultado de "actos ilícitos dolosos", dado que el Estado es responsable solidario, puede ser demandado directamente. Sin embargo, el particular afectado se encuentra obligado, conforme al principio de que en la vía civil las partes asumen la carga de las pruebas que apoyan sus afirmaciones, a identificar o individualizar al servidor público causante del "acto ilícito doloso" y la intencionalidad dolosa de su conducta activa u omisiva en la causación de los daños y perjuicios.

Es así que, en la segunda hipótesis relativa a todos los demás actos que puedan causar daños a los particulares conforme a lo dispuesto por el artículo 1927, el particular afectado tiene que identificar al servidor público responsable y demostrar la culpa en su conducta; además, en el supuesto caso de que pueda hacerlo, también debe acreditar la insolvencia del servidor para poder demandar al Estado por ser sólo responsable solidario.

En ambos casos resulta muy complejo, si no es que imposible para los particulares afectados, obtener una adecuada reparación de daños, además de que en la mayoría de las situaciones que se presentan cotidianamente es difícil saber quién es el servidor público autor del daño y menos aún acreditar la intención en la conducta del servidor público. De ahí que lo establecido en esta disposición sea inoperante, con lo que nuevamente se deja en estado de indefensión a los particulares afectados por las actividades realizadas por la Administración Pública.

**B) Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.** Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, con motivo del auge que cobró la generación de energía nuclear a nivel internacional, aunque en realidad fuera de "Laguna Verde", no hay más reactores nucleares; en todo caso es la utilización de substancias y desechos nucleares pueden afectar a la población y por ese motivo el legislador creó este ordenamiento legal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Aunque esta disposición se refiere en su nombre a la "responsabilidad civil", en realidad se trata de una materia que está sujeta a concesión, autorización o aprobación de la Administración Pública, por lo que no es una norma de carácter civil pues se trata del manejo de elementos que pueden producir daños a un gran número de personas y por lo tanto las actividades relacionadas con materiales nucleares están sujetas a un estricto régimen que trasciende las relaciones que se establecen entre los particulares, ya que alude a un criterio de imputación de "responsabilidad objetiva", característico del Derecho Administrativo. Sin embargo, se ha colocado esta norma en este apartado por el nombre de la Ley y por la ambigüedad en la que incurre el legislador.

En el artículo 1º se determina el objeto de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, al señalar los siguiente:

**Artículo 1º.-** La presente Ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de substancias y combustibles nucleares y desechos de éstos.

A su vez, el artículo 3º precisa qué se debe entender por daño nuclear y por operador:

**Artículo 3º.- (...)**

c).- **Daño nuclear.** 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 los productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las substancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanen de ella, o sea consignadas a ella;  
(...)

e).- **Operador de una instalación nuclear.** La persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear...

De las anteriores definiciones se desprende que el Estado está vinculado con el operador, dado que a él le corresponde su designación, reconocimiento o autorización, de tal manera que los daños que se puedan producir por la actuación del operador también le son atribuibles al Estado, aun cuando en la Ley esto se limita al establecer ciertos supuestos en la causación y reparación de los daños, en los que se considera que el responsable directo es el operador.

Otros artículos interesantes de este ordenamiento legal son los siguientes: artículo 4° dispone que “La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva” y el artículo 5° señala que: “El operador será responsable de los daños nucleares causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo, o en el que intervengan sustancias nucleares producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares”; el artículo 7° establece “el porteador o transportista asuma la responsabilidad del operador” y el artículo 8° se refiere a cuando “la responsabilidad por daños nucleares recaiga en más de un operador, todos serán solidariamente responsables de los mismos”, mientras el artículo 9 dispone que la “responsabilidad de todos los operadores no excederá del límite máximo fijado en esta ley.” A este respecto, en el artículo 14 de la misma Ley se determina lo siguiente:

**Artículo 14.-** se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros, por un accidente nuclear determinado, la suma de cien millones de pesos.

Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un periodo de doce meses consecutivos, se establece como limite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos.

La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho periodo cuando en el accidente estén involucradas cualquiera sustancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de sustancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 11 de esta Ley, se exonera de responsabilidad al operador en los siguientes casos: “cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acciones de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos, o catástrofes naturales, que produzcan el accidente nuclear”. De igual manera, el operador queda exonerado:

**Artículo 13.-** Si el operador prueba que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa, el tribunal competente atendiendo a las circunstancias del caso o de la víctima, [lo que] exonerará total o parcialmente al operador de la obligación de indemnizarla por los daños sufridos.

Ello asegura que en los casos en los que se pruebe que la persona que sufrió el daño los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa, se exonera del pago de indemnización al operador.

Otra limitación es la que se refiere a los montos que pueden recibir las personas por los daños sufridos:

**Artículo 18.- El importe de la responsabilidad económica por daños nucleares personales es:**

- a) En caso de muerte el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, multiplicado por mil;
- b) En caso de incapacidad total, el salario indicado en el inciso a), multiplicado por mil quinientos, y
- c) En caso de incapacidad parcial el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos...

Esta Ley demuestra el interés del Estado por proteger a los particulares en relación al uso de la energía nuclear, sobre todo por el cuidado que requiere el manejo de las sustancias y los desechos que se producen, además de que se prevé la posibilidad de afectar a la población; en este sentido, establece que existe una responsabilidad directa por parte del operador y señala las causas excluyentes de responsabilidad y la manera como se debe indemnizar a los particulares.

**C) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.** Esta norma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988; en los últimos años, la creciente degradación ambiental ha influido en la creación de diversos ordenamientos legales para prevenir la contaminación y para responsabilizar a quienes la provocan. Aun cuando esta ley no establece un concepto de daño, contiene algunas definiciones que nos pueden orientar en esta materia:

**Artículo 3º.- Para los efectos de esta ley se entiende por:**

(...)

**VI.-Contaminación:** la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;

**VII.- Contaminante:** Toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural;

VIII.- Contaminación ambiental: Situación de riesgo, derivada de las actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;

(...)

XII.- Desequilibrio ecológico: la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos; (...)

Esta norma legal alude expresamente al principio de responsabilidad ambiental en el siguiente artículo:

Artículo 203.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

Aun cuando se reconoce el deber de quien causa un daño al medio ambiente, considera esta como una responsabilidad de carácter civil, ya que la reparación de los daños y perjuicios está sujeta a la legislación civil aplicable, que en este caso corresponde al Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, lo cual hace complejo determinar en qué consiste el daño, a quien corresponde la responsabilidad y la forma de reparar el daño ambiental.

La Ley General para el Equilibrio y la Protección al Ambiente, también señala lo siguiente:

Artículo 204.- Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley se hubieren ocasionado daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la Secretaría, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

La regulación existente no precisa la forma en que el Estado debe responder por los daños causados por la actividad de sus órganos y la legislación civil no es adecuada para determinar quién es el responsable y la forma en que se deben reparar los daños al ambiente generados por el sector público, por lo que consideramos que la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución y su reglamentación, deberán contemplar el procedimiento a seguir en el caso del deterioro al medio ambiente provocado por la actuación de los órganos públicos.

#### IV.5.2.3. La legislación federal secundaria en materia penal

En los siguientes incisos, se establecen algunos de los preceptos legales contenidos en la legislación que en materia penal regula la responsabilidad que surge como resultado de la actuación de las dependencias y los organismos públicos en el ámbito federal:

**A) Código Penal Federal.** En materia penal, uno de los aspectos que se regulan es el de la sanción pecuniaria, que adquiere una gran importancia, ya que conforme al artículo 30 del Código Penal Federal vigente que se comenta, la sanción pecuniaria incluye la reparación de los daños materiales y morales, así como los perjuicios derivados de las acciones u omisiones de los servidores públicos, como se advierte a continuación:

Artículo 30.- La reparación del daño comprende:

I.- La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;

II.- La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima, y

III.- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

La trascendencia de esta disposición radica en que nuestro sistema legal, busca que quien causa un daño a otro restituya al afectado, cuando no sea posible que lo indemnice tanto en el aspecto material como moral, además del pago de los perjuicios que se puedan presentar. Con esto se busca que quien se vea afectado en su integridad física o en su patrimonio, obtenga una reparación integral, es decir que se restituya al lesionado, en la medida que esto sea posible, en la situación que guardaban las cosas antes de la lesión.

Es claro que la norma penal tienen un papel fundamental que debe ser equilibrado con los medios y procedimientos contenidos por otras materias e instituciones legales; una de ellas es el de la responsabilidad patrimonial del Estado de naturaleza administrativa. Sin embargo, también se deben establecer normas en materia penal cada vez más adecuadas.

Ello debe servir de referencia para la forma en que el Estado debe restituir, reparar o indemnizar a los particulares afectados como consecuencia de las actividades desplegadas por la Administración Pública Federal. Entre las disposiciones que resultan aplicables en los casos en que un servidor público es identificado como causante de un daño a un particular, se establece con precisión quiénes tienen derecho a obtener la reparación de los daños:

Artículo 30 BIS.- Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden: 1o. El ofendido; 2o. En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

Lo cual nos lleva a plantear que, cuando en los bienes y derechos del particular ofendido, a éste le corresponde obtener la reparación, cuando el daño implica la pérdida de la vida, es a su cónyuge o a sus hijos a quienes se debe indemnizar y el juez tiene la facultad de determinar conforme a los pruebas que se presenten dentro del proceso, como se advierte en esta disposición:

Artículo 31.- La reparación será fijada por los jueces, según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso.

Para los casos de reparación del daño causado con motivo de delitos por imprudencia, el Ejecutivo de la Unión reglamentará, sin perjuicio de la resolución que se dicte por la autoridad judicial, la forma en que, administrativamente, deba garantizarse mediante seguro especial dicha reparación.

Un aspecto muy interesante de la normatividad penal es la enumeración que se hace en el artículo 32 del ordenamiento que se comenta, acerca de quiénes están obligados a la reparación de los daños:

Artículo 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

(...)

VI.- El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

El contenido de la fracción VI del artículo 32 del Código penal Federal, es un reconocimiento expreso de que el Estado debe responder por los delitos de los servidores públicos, en forma solidaria o subsidiaria, según se trate de delitos dolosos o culposos. Es claro que, en materia penal, el contenido de las normas se dirige a regular la conducta de las personas en el caso de los servidores públicos, pero el reconocimiento de que el Estado es responsable de la actuación de sus servidores públicos representa un avance en la integración de un verdadero sistema de protección a los particulares o administrados son afectados por la realización de las actividades de la Administración Pública.

**B) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.** La ley de referencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991; lo más relevante de este ordenamiento es la amplitud con la que se tutela la reparación de los daños ocasionados, los cuales deben ser cubiertos por el responsable, por la comisión de alguno de los delitos previstos en dicho ordenamiento, como se advierte en el contenido del siguiente artículo:

Artículo 10.- El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación, o cualquier otra índole en que hayan incurrido la víctima o sus familiares como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos en los siguientes casos:

- I. Pérdida de la vida;
- II. Alteración de la salud;
- III. Pérdida de la libertad;
- IV. Pérdida de ingresos económicos;
- V. Incapacidad laboral;
- VI. Pérdida o daño de la propiedad, y
- VII. Menoscabo de la reputación.

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

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

Se trata de un reconocimiento mediante el cual se tutela la integridad física y emocional de los individuos; sin embargo, aun cuando representa un importante avance en la legislación, se requiere de la instrumentación de medios de defensa al alcance de los particulares, a través de los cuales de manera eficaz el Estado responda por las lesiones derivadas de una incorrecta aplicación de los principios del Estado de Derecho, sobre todo cuando lo que se vulnera son los derechos individuales de los gobernados; de ahí que aunque se posibilita al Juez de establecer a su arbitrio el monto del daño, no existen mecanismos adecuados para se restituya a los particulares afectados por lo que se les deja en estado de indefensión frente a los abusos y la arbitrariedad de los servidores que integran al Poder Público.

#### **VI.5.2.4 La legislación federal secundaria en otras materias**

Una vez estudiados los principios de la Constitución que están vinculados a la integridad patrimonial de los gobernados y los que regulan la responsabilidad de los servidores públicos, así como las distintas normas de la legislación secundaria que regulan la responsabilidad estatal y los medios de defensa de los particulares en los casos en que su patrimonio es afectado; se observó que es indispensable introducir en el texto constitucional de manera expresa la institución de la responsabilidad económica del Estado, para superar las deficiencias del sistema legal vigente.

Por esa razón, a continuación se comentan algunas de las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo que están vinculadas al tema de la reparación de daños:

**Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936 y regula una institución vital para el sistema legal mexicano; el juicio de amparo, el cual tutela los derechos que tienen los individuos y que son contemplados por la Constitución, además es el medio legal que tiene la Federación y las autoridades locales para resolver las controversias que se susciten como consecuencia de la emisión o expedición de leyes o actos que restrinjan o vulneren sus respectivas esferas de competencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El objeto de la sentencia en el juicio de amparo depende del carácter del acto reclamado y puede contemplar cualquiera de las hipótesis contenidas en el siguiente artículo:

**Artículo 80.-** La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Del anterior precepto legal, se advierte que, el juzgador al momento de restituir al particular en el goce de la garantía individual violada, debe tener en cuenta la naturaleza jurídica del acto reclamado, según se trate de un acto positivo o negativo. Así, la sentencia puede orientarse a reestablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación o a constreñir a la autoridad responsable para que respete y cumpla plenamente con la garantía transgredida.

Cuando el acto reclamado da lugar a que en la sentencia se obligue a la autoridad responsable a realizar un acto positivo, es decir un dar o un hacer para reestablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, conforme al artículo arriba transcrito el juzgador tiene la facultad de pronunciarse respecto a las diversas situaciones que son materia del juicio de amparo, incluso las que se refieren a la reparación de daños y perjuicios ocasionados por la autoridad responsable.

Aunque la sentencia en el juicio de amparo no tiene como fin básico la reparación de daños y perjuicios, aspecto que sí es fundamental en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en la que básicamente lo que se busca es resarcir al particular del daño derivado de la actividad pública, una vez que se corrobora mediante un procedimiento la existencia del daño y el nexo causal, independientemente de que se produzca o no como consecuencia de una violación legal.

De ahí, que si bien conforme al artículo 80 que se comenta, la sentencia de amparo, puede aludir al pago de daños y perjuicios, no es su objeto esencial se puede inferir de lo señalado en el párrafo segundo del siguiente artículo:

**Artículo 105.-** Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida... el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito... requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia...

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

Lo anterior acredita la necesidad de que se establezca un procedimiento específico para la determinación del monto de los daños y perjuicios sufridos por el gobernado, pues se otorga al juzgador de manera amplia, establecer si procede o no el pago correspondiente a través de un incidente una vez ejecutoriada la sentencia de amparo.

Aunado a esto, se debe tener en cuenta que es en la propia sentencia en la que el juez determina la decisión de conceder la protección de Justicia Federal y es ahí en donde se debe señalar la manera para reestablecer la situación al estado que guardaba antes de la violación; por ello, lo dispuesto en el artículo citado crea incertidumbre al ser en un incidente y a petición del quejoso, donde se resuelve sobre la reparación de los daños y perjuicios, con lo cual se deja decidir discrecionalmente al Juez de Distrito el procedimiento para determinación, la forma y la cuantía de la restitución.

Otro aspecto interesante contemplado en la Ley de Amparo es el contenido en el artículo 75, que se transcribe enseguida:

**Artículo 75.-** El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

El artículo que precede confirma que la reparación de daños y perjuicios es un aspecto que aun cuando puede ser parte del juicio de amparo es un aspecto excepcional pues incluso en caso de ser sobreseído no se altera o prejuzga sobre la existencia de responsabilidad, de ahí que se deja en entera libertad al particular de acudir a otras instancias legales con objeto de que pueda ser resarcido en su patrimonio de cualquier afectación sufrida.

A manera de conclusión, se comentan enseguida algunos aspectos importantes para entender la relación que hay entre el juicio de amparo, la incorporación del derecho a la integridad patrimonial y la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional, con lo cual se introducirá en el sistema legal mexicano la institución de mérito lo cual llevará a la creación de medios de defensa eficaces para salvaguardar los bienes y derechos afectados por la actividad del Estado, a favor de los gobernados.

El juicio de amparo es una institución primordial en el sistema legal mexicano, en principio por la enorme tradición que tiene y por ser una de las aportaciones jurídicas más relevantes en el ámbito internacional, de ahí la importancia de estudiar los preceptos legales transcritos y la forma de mejorar la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el Estado a los particulares.

Es de destacar que conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo arriba citadas, cuando la persona amparada por la Justicia Federal obtiene sentencia ejecutoriada puede exigir a través de un incidente su derecho a recibir, el pago de daños y perjuicios por parte de las autoridades responsables y como el sistema legal vigente no se contempla la responsabilidad objetiva y directa del Estado, son los servidores públicos que encarnan a las autoridades responsables a quienes legalmente corresponde asumir el pago determinado por el juzgador.

Así el pago correspondiente debe hacerse efectivo en los bienes de los servidores públicos responsables de dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto reclamado, lo cual complica la reparación efectiva de los daños y perjuicios sufridos por el particular, como se señaló al estudiar los preceptos legales que en materia civil regulan la responsabilidad pública; con ello se alude a un criterio de imputación que no corresponde a la mayor parte de las situaciones lesivas que de manera cotidiana se presentan en el desenvolvimiento de la Administración Pública.

En el caso específico, los daños y perjuicios que derivan del juicio de amparo, provienen de actos inconstitucionales, llevados a cabo por un funcionario público como consecuencia de las facultades que tiene a su cargo; así, todo acto que viole la Constitución es ilícito y en consecuencia cuando se concede el amparo la autoridad responsable se encuentra sometida a reestablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación o a respetar el derecho del gobernado, para lo cual se requiere no sólo de realizar actos de carácter formal sino también cumplir con los bienes de su patrimonio para alcanzar una adecuada reparación.

Un acto o hecho, se presenta cuando: "...es contrario a las leyes de orden público..." (artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal), de ahí que la ilicitud derive de la oposición de un hecho en sentido amplio a las normas de carácter público, en este caso a las normas constitucionales.

Por eso cuando se concede el amparo como ya se mencionó contra un acto de autoridad en vista de su inconstitucionalidad, sino se hace una adecuada interpretación de los principios contenidos en la parte dogmática de la Constitución; conforme a la legislación vigente, es el funcionario público

que lo haya emitido quien debe asumir, la responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del acto reclamado, causados al quejoso y no el Estado.

Para mayor claridad en el caso de que el acto reclamado (clausura de una negociación, suspensión de obras, etc.) sea declarado inconstitucional la autoridades responsables deben asumir la reparación de los daños y perjuicios resultantes del acto ilícito; sin embargo, en la práctica el que los servidores públicos asumieran por completo la reparación de la afectación patrimonial además de inhibiría la actuación de la Administración Pública por el temor de los funcionarios a cumplir con sus actividades, resultaría complejo para el particular obtener la reparación correspondiente y sobre todo sería muy tardado y oneroso.

Al no existir en el sistema legal mexicano, específicamente en la actual Ley Amparo, normas claras y precisas encaminadas a resarcir a los particulares de los daños causados por el Estado, situación por la cual es indispensable incluir expresamente en la Constitución el derecho del particular a ser resarcido de manera directa y objetiva por los daños derivados de la actividad estatal.

Otro aspecto interesante, de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, es que una parte importante de la actuación lesiva del Estado proviene de actos y hechos materiales que no son contrarios a la ley y que sin embargo sí vulneran el patrimonio de los gobernados, de ahí la necesidad de que una vez incorporada en forma expresa la institución de la responsabilidad estatal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformen las distintas normas secundarias y se regulen con precisión en una norma secundaria todos sus aspectos.

Como se ha demostrado en el presente trabajo de tesis, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, surgió para resarcir a los particulares de la actuación lesiva de la Administración Pública y por ello ha adoptado ciertas particularidades que la vinculan al derecho administrativo ante la necesidad de resarcir a los administrados de manera eficaz.

Por eso, una vez que la institución de referencia sea incluida de manera expresa y con ello elevada a rango constitucional su ámbito jurídico natural es el administrativo; por ser este donde se causan la mayor parte de los daños y perjuicios a los particulares. De ahí la importancia de crear en una ley secundaria un procedimiento específico que pueda ser resuelto en principio por la propia autoridad administrativa, como sucede en muchos otros casos en los que el particular puede acudir ante la Administración Pública.

Debido a que cuando la autoridad reconoce que la afectación es consecuencia de su actuación, la reparación del daño, objeto fundamental de la responsabilidad estatal directa y objetiva, se resuelve de manera inmediata, por ello es indispensable contar con una legislación adecuada en la que se regule el procedimiento para la determinación de la indemnización, en los casos que esta sea procedente, pues sin duda alguna, el reconocimiento inmediato de la Administración dentro de un procedimiento preciso, aceleraría la posibilidad de que los particulares obtuvieran una adecuada reparación de los daños sufridos. Aunque claro, en caso de que la autoridad administrativa no considerara procedente la solicitud del gobernado, entonces este podría optar por acudir ante los tribunales especializados en materia administrativa y o en su caso al juicio de amparo.

Es claro que la afectación provocada por los actos y hechos jurídicos administrativos del Estado, deriva de su funcionamiento normal o anormal, lo cual lleva a situaciones en las que independientemente de que la actuación de la Administración Pública se apegue o no al sistema legal, se producen daños a los particulares que también deben ser asumidos por el Estado, ya que son consecuencia de la realización del bien común. Así, mientras en el juicio de amparo tiene una finalidad eminentemente jurídica, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado tiene por objeto fundamental, reparar los daños y perjuicios de quienes son lesionados por la actividad administrativa del Estado.

Con lo expuesto, no se trata de restar importancia al juicio de amparo, como institución sobre todo cuando se trata de actos en los que, además de la violación a principios de seguridad y legalidad jurídica se vulnera el patrimonio de los particulares a través de actos o hechos materiales; en los que el juicio de amparo en algunos casos puede ser fundamental para salvaguardar la vigencia de los principios contenidos en la constitución y la integridad patrimonial de los gobernados. Se trata de instituciones de naturaleza complementaria, vinculadas por una finalidad común la protección de los gobernados.

#### **IV.6. La falta de una legislación federal adecuada en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado**

En la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera implícita enuncia aspectos fundamentales vinculados con la responsabilidad patrimonial del Estado, como se aprecia en el texto de los artículos 1º, 14, 16 y 27; situación que, contrasta con el criterio adoptado en los preceptos que conforman el Título Cuarto de esa misma norma jurídica el cual está compuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, toda vez que sólo contemplan la responsabilidad, penal, civil y administrativa de los servidores públicos, con lo cual se deja en estado de indefensión a los particulares frente a los daños derivados del funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública Federal, pues la responsabilidad se genera de manera exclusiva a cargo de los servidores públicos y no así del Estado.

Por cuanto a los artículos de la constitución, en los que se alude a los principios de igualdad, seguridad jurídica, legalidad, derecho de propiedad, sobre todo el derecho a ser indemnizados como consecuencia de la expropiación por causas de utilidad pública; aun cuando estos aspectos tienen el más elevado rango en el sistema legal mexicano, en la práctica los particulares se encuentran indefensos frente a los hechos materiales de la Administración Pública.

El principio seguido por nuestra Constitución en la parte orgánica no prevé la responsabilidad del Estado, situación que resulta grave si se toma en cuenta que con ello se vulneran sus propios principios y se deja en estado de indefensión a los gobernados frente a las diversas lesiones causadas con motivo de la realización de las actividades a su cargo, sobre todo porque frecuentemente las dependencias y las distintas entidades de la Administración Pública Federal, causan daños a los particulares que deberían ser asumidos en forma directa y objetiva por el Estado.

Es así que la actuación lesiva de la Administración Pública cotidianamente provoca desigualdad e injusticia, debido a la falta de medios de defensa legal eficaces en la protección de la integridad patrimonial de los gobernados. Es indispensable que se incluya expresamente como garantía la integridad patrimonial de los individuos en congruencia con los principios contenidos en la parte dogmática de la Constitución para hacer explícita la responsabilidad estatal con objeto de que exista una adecuada reparación de los daños y los perjuicios.

De igual manera se debe establecer en la parte orgánica la institución de la responsabilidad económica estatal por ser ahí donde se regula la responsabilidad que deriva de la actuación pública, con el propósito de dar un adecuado sustento a la introducción de dicha institución con la creación de una regulación específica en los distintos ámbitos del Gobierno, en la que se establezca con precisión los diversos aspectos necesarios para que opere esta figura jurídica y para que su existencia en el sistema legal sea eficaz.

Si los órganos públicos se responsabilizan de sus actos, se fortalece a la organización estatal por la confianza y la credibilidad de la sociedad, la objeción de que los recursos económicos para el gasto público son escasos no es suficiente en relación a la oportunidad que representa esta institución para que la Administración Pública en México sea más eficiente, los recursos que se ponen a disposición del Poder Público y que se utilizarían para indemnizar a los particulares por su actuación lesiva provienen de las contribuciones que hace la sociedad, por ello lo erogado en esta materia es para equilibrar la distribución de las cargas que derivan de la consecución del bien común.

Es indispensable incluir en el sistema legal mexicano, la responsabilidad económica estatal, pues como se demostró las normas legales que lo integran, aun cuando aluden de alguna manera a esta institución, en la práctica prevalece la irresponsabilidad estatal por las múltiples inconsistencias jurídicas que tiene y que se observan tanto en la Ley Suprema, como en los ordenamientos secundarios en materia administrativa, civil y penal, en los que existe una clara tendencia a reconocer en forma cada vez más reiterada la necesidad de que el Estado responda por los daños que de manera cotidiana surgen como consecuencia de las actividades desarrolladas por la Administración Pública Federal.

La complejidad de los problemas en la sociedad actual implica el despliegue de diversas actividades por parte de la Administración Pública que, para cumplir con las tareas a su cargo, realiza operaciones, procedimientos, obras, etc., para lo cual también se vale de mecanismos, instrumentos y substancias que pueden causar daños a los particulares como resultado de la interacción permanente con ellos. De ahí que es urgente que se introduzca la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en todos los ámbitos del Gobierno y específicamente en relación a la Administración Pública.

El incluir el deber del Estado de responder su actuación lesiva como una garantía para proteger la integridad patrimonial de los gobernados y el establecer la institución de la responsabilidad económica estatal, es fundamental para superar el vacío legal en el que se sustenta la ineficiencia de la Administración Pública, además de que puede influir en la creación y fortalecimiento de una adecuada

construcción de criterios jurisprudenciales para enfrentar las situaciones que se presenten cotidianamente en el futuro y así superar definitivamente el descuido de los legisladores para introducir en el sistema legal una institución adecuadas para enfrentar el problema social que representa la falta de medios legales para evitar la irresponsabilidad del Estado.

#### **IV. 7. La inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado y la transformación del sistema legal vigente**

El Derecho y Estado cuentan en nuestros días con los mecanismos necesarios para llevar a la realidad los cambios que la sociedad requiere, sin perder estabilidad; sin duda que el Derecho es un medio para transformar en orden y en paz la estructura de los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, sobre todo cuando las acciones desplegadas por la Administración Pública son fuente de una constante trasgresión al patrimonio de los particulares que, sin justificación, se ven obligados a soportar los daños que derivan de la actividad del Estado.

El Derecho está, de manera permanente, vinculado a las relaciones que surgen en la vida social, ya que organiza, limita y legitima al Poder Público, además de que regula las relaciones que se establecen entre los órganos de Gobierno, así como entre éstos y los particulares; por ello es el instrumento que asegura la estabilidad, ya que regula las vías de solución y norma la conducta de todas las personas; es el medio para dirigir los esfuerzos colectivos a la solución de los problemas sociales.

De ahí la importancia de que, en forma permanente, el Derecho sirva a la convivencia y al mejoramiento social. Por ello, debe estar vinculado a la realidad social y transformarse para asegurar su congruencia y eficacia; claro que el cambio y la transformación en el ámbito jurídico está sometido al orden y a la estabilidad, esto es, que se debe cumplir con las formas previstas en la Constitución; para que así la creación de leyes adecuadas a las características que la realidad impone se ajusten a los principios del Estado de Derecho.

En otras palabras, el Derecho funciona como instrumento de cambio a través del cumplimiento de los principios que lo sustentan; así, para que la transformación contenida en una ley sea efectiva, ésta debe ser resultado del respeto al sistema legal existente, siempre y cuando en él impere la división de funciones y la democracia, y que en su contenido se respete la generalidad, igualdad y certeza de la ley, además del respeto a los derechos individuales y las facultades que de manera expresa se otorgan a los órganos públicos.

En síntesis, el Derecho junto con el Estado son medios para la realización de los fines de la sociedad, que como hemos dicho son la convivencia y el mejoramiento social, a través del orden, la paz y la justicia, que permiten la realización del bien común; de ahí la importancia de que vayan acordes con la realidad social, pues como señala Juan José Rodríguez Prats: "El derecho es una

disciplina que debe atender a la ejecución de sus postulados; al igual que la política no se concibe en el terreno de la especulación y la teoría; su manifestación plena se da en la observancia ...se ha sostenido la idea de que el derecho es un instrumento de cambio en la estabilidad, pero para que pueda generar efectos es menester su observancia y acatamiento. Ni el derecho ni la política buscan explicar fenómenos o traducirse en especulaciones estériles sino dirigir conductas, producir resultados, estirar una realidad para acercarla a un ideal, a un deber ser, en suma un proyecto cuajado que resulte de una demanda acuñada por el pueblo a través de su historia, pero siempre con una base teórica y axiológica”<sup>25</sup>

Por lo anterior es que el Estado, al ser una persona jurídica colectiva sustentada en la realidad (los seres humanos que se unen y la constituyen para alcanzar el bien común), está sometido al Derecho y por ello debe responder por los daños que se causen en el desenvolvimiento de las actividades de los órganos encargados del ejercicio del Poder Público. Es pues imprescindible que se incorpore a nuestro sistema legal la responsabilidad patrimonial del Estado, para que los particulares cuenten con los medios de defensa idóneos en la existencia de un verdadero Estado de Derecho.

Pues como establece Andrés Serra Rojas, “...el Estado puede autodeterminarse o autolimitarse y crear un régimen jurídico de responsabilidad inspirado en las nuevas modalidades de la vida social ...la etapa final de éste problema es la del Estado responsable, constituyendo una nueva garantía, que se viene a agregar al nuevo cuadro, que se viene a agregar al cuadro tradicional de los derechos humanos-sociales.”<sup>26</sup>

Lo anterior lleva a la conclusión de que el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva y la regulación de su actuación es esencial para que pueda cumplir con los fines a su cargo, conforme a los principios del Estado de Derecho, el cual permite el respeto a la vida, la integridad física y el patrimonio de todas las personas; “es indiscutible la contribución de la teoría general de la personificación jurídica para lograr el anhelo secular del hombre: que el poder detenga al poder, así como a la consolidación de la idea moderna del Estado, como ente imputable de derechos y obligaciones sometido al orden jurídico en el esquema que caracteriza al Estado de Derecho.”<sup>27</sup>

En ese contexto, como se ha demostrado, nuestro sistema legal se encuentra rezagado con relación a los daños que son causados por los órganos encargados del ejercicio del Poder Público, específicamente por lo que se refiere a las actividades del Estado que tienen a su cargo la Administración Pública Federal a través de las diversas dependencias y entidades públicas que la

conforman, pues no existe una adecuada legislación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por tal razón es que se propone incluir expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que corresponde a la parte dogmática como una garantía más dirigida a salvaguardar la integridad patrimonial de los individuos, además de también establecer la procedencia de la reparación de daños por parte del Estado en el Título Cuarto en el cual se regula la responsabilidad de los servidores públicos, para introducir la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema legal mexicano.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el Título Octavo denominado "De las Reformas de la Constitución", artículo 135, que establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados... El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Por lo tanto y conforme a lo dispuesto en el Capítulo II relativo al Poder Legislativo, Sección II que regula a quienes tienen la facultad de presentar Iniciativas de Ley, así como sobre la formación de las leyes, en el artículo 71 se dispone: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la República; II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III.- A las Legislaturas de los Estados". En el segundo párrafo de ese mismo precepto legal se señala que: "Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

A su vez, en el artículo 72 se establecen las bases del proceso legislativo, que comienza con la Iniciativa de Ley, pasa a Comisiones para su dictamen; de ahí se procede a la discusión y luego a la aprobación, que según expresa Enrique Sánchez Bríngas, da lugar al "acuerdo reformativo",<sup>24</sup> por el cual en los casos de las adiciones y reformas a la Constitución deben ser aprobados por el Congreso de la Unión conforme a las requisitos establecidos en el artículo 135 y de acuerdo a las demás etapas del proceso legislativo, para luego enviar el acuerdo a cada una de las Legislaturas Locales. Una vez que lo reciben en términos de lo dispuesto por sus reglamentos internos, se procede al estudio, discusión y en su caso aprobación del decreto donde conste su decisión para que luego el Congreso de la Unión

realice el recuento y cómputo de los votos emitidos por cada Legislatura Local. Finalmente, el Congreso de la Unión expide el decreto de adición o reforma a la Constitución, hecho lo cual el decreto es sancionado, promulgado y publicado por el Ejecutivo Federal, y a partir de entonces adquiere plena vigencia.

Enrique Sánchez Bringas señala que una adición es: "la acción y el efecto de añadir o de agregar algo";<sup>29</sup> se utiliza cuando se amplía el texto constitucional, mas no cuando la modificación consista en cambiar el sentido del texto sin añadirle algo nuevo; a su vez, establece que "modificar significa cambiar la forma y reformar se traduce en dar nueva forma a algo";<sup>30</sup> las modificaciones o reformas comprenden cualquier variación del texto constitucional, ya sea que se trate de suprimir o añadir un precepto.

En este orden de ideas, se propone adicionar el Título Primero, Capítulo 1, relativo a las garantías individuales para incluir el derecho de los gobernados a mantener su integridad patrimonial, así como reformar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar en texto la institución de la responsabilidad económica estatal al sistema legal mexicano.

**Notas del capítulo IV**

- 1 DELGADILLO, *Compendio...* p. 81.
- PINA, *Diccionario...* p. 60.
- 2 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso*, México Porrúa, 1986. p. 108.
- 3 *Íd.*, p. 110.
- 4 *Loc. cit.*
- 5 FRAGA, *op. cit.* p. 165.
- 6 GORDILLO, Agustín. *Teoría General del Derecho Administrativo, 1ª parte*. Madrid, Imp. Suc. Vda. Galo Sáez, 1984. p. 233.
- 7 DELGADILLO, *op. cit.* p. 84.
- 8 ACOSTA, *op. cit.* p. 146.
- 9 *Loc. cit.*
- 10 FRAGA, *op. cit.* p. 165.
- 11 GORDILLO, *op. cit.* p. 233.
- 12 CORTIÑAS-PELÁEZ, León., (Coordinador). *Introducción al Derecho Administrativo I*, México, Porrúa, 1994. p. 182.
- 13 FRAGA, *op. cit.* p. 165.
- 14 GORDILLO, *op. cit.* p. 233.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 15 ACOSTA, *op. cit.* p. 357.
- 16 MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades Legales de los servidores Públicos*. México, Porrúa, 1999. P. 5.
- 17 FRAGA, *op. cit.* p. 130.
- 18 CF., MONSERRIT, *op. cit.* pp. 6-16.
- 19 SÁNCHEZ BRINGAS, *op. cit.* p. 132.
- 20 ARTEAGA, *op. cit.* p. 3.
- 21 *Loc. cit.*
- 22 CARRILLO FLORES, A., *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed. México, Porrúa, 1973. pp. 21-22.
- 23 *Íd.*, p. 23.
- 24 RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G: Estudios Doctrinales, 95). p. 57.
- 25 SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*. p. 591.
- 26 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Personas jurídicas de Derecho Público en México en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM/Facultad de Derecho, Año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997. P. 474.
- 27 SÁNCHEZ BRINGAS, *op. cit.* p. 238.
- 28 *Íd.*, p. 225.
- 29 *Ibid.*, p. 226

### Conclusiones

La organización estatal es una creación colectiva que surge de un largo proceso de evolución, en el cual los seres humanos alcanzan un grado superior de desarrollo que asegura la subsistencia social y determina la existencia de una organización permanente. Esto incide en la gestación de propósitos cada vez más amplios y complejos; el Estado es un fenómeno que surge por la conjugación de muy diversos factores, entre los cuales destacan los materiales -población y territorio-, a los que se suman los espirituales -Poder Público y la realización de ciertos fines-.

De ahí la naturaleza instrumental que tiene el Estado para conducir las relaciones de los grupos y los individuos, y el esfuerzo social para la realización de fines esenciales como el orden, la seguridad, la paz y la justicia, indispensables para lograr el bien común. Estos son los aspectos por los cuales el Estado es la base de la organización humana y en la actualidad es fundamental en la cohesión, la convivencia y el mejoramiento social.

El Poder Público se encuentra estrechamente vinculado con los fines superiores de la organización estatal, de ahí la importancia de su sometimiento a las normas legales, así como a los principios del Estado de Derecho. Por esto, su estructura y funcionamiento, está acotada por lo dispuesto de manera expresa en el sistema legal; a su vez, quienes tienen a su cargo el Poder Público, en su carácter de autoridades, están limitados por la legitimidad social que le otorga la aceptación periódica mayoritaria del pueblo que, de manera directa o indirecta, determina la conformación de los órganos de gobierno.

El Estado y el Derecho, son la expresión más acabada del desarrollo cultural humano, por esa razón están en el núcleo de la convivencia social. De su conjunción armónica se nutre lo que se ha denominado Estado de Derecho, donde la organización estatal y el sistema legal, existen como instrumentos que se condicionan en el desenvolvimiento y en la adaptación de las instituciones, a la constante movilidad social. De ahí que, para servir a la sociedad deben reflejar la realidad y estar dirigidos a consolidar aquello que hace posible su existencia y el progreso social, a través de procesos interinstitucionales que faciliten que la transformación sea continua, ordenada y pacífica.

Un aspecto esencial del Estado de Derecho es la continua adaptación de las instituciones estatales y las normas que las regulan, a las necesidades individuales y colectivas inmediatas, para lo

cual es indispensable que todos los miembros de la sociedad se sujeten a ley, esto incluye al Estado que como persona jurídica colectiva también debe someterse al Derecho. Así, el cambio está determinado por la realidad social y su proyección en las normas que componen el sistema legal; estos aspectos son esenciales para la transformación de las instituciones conforme a los principios del Estado de Derecho.

A diferencia de lo que sucede en un organización estatal en la que existe un sistema de normas legales, en un Estado de Derecho, prevalecen: la división de funciones en la creación, interpretación y aplicación de la ley, la elección de los gobernantes se hace de manera democrática, las normas que conforman el sistema legal aluden a situaciones generales en las que imperan los principios de igualdad, equidad y certeza de la ley, el contenido y aplicación de las leyes es el medio para la solución de cualquier conflicto, los órganos públicos están limitados en su actuación a lo dispuesto expresamente en las normas legales y los derechos individuales no pueden ser restringidos sin que se cumplan estrictamente con los requisitos legales previamente establecidos y en consecuencia el Estado es responsable de su actuación frente a los particulares.

La existencia de un Estado de Derecho pleno está ligada al cumplimiento estricto de todos y cada uno de los principios que lo caracterizan; por ello, si bien es cierto que en los Estados Unidos Mexicanos existe un sistema legal en el cual se alude a los principios que caracterizan al Estado de Derecho, su aplicación práctica ha sido deficiente durante un largo periodo en el cual el régimen político prevaleciente impidió su desarrollo pleno; así pues, aun cuando el pueblo de manera permanente ha estado a favor del respeto a los fines y a los principios más elevados del Derecho, esto no siempre se ha reflejado en la realidad.

Empero, en la actualidad la influencia de los recientes cambios políticos y el respeto a la vocación democrática de la sociedad mexicana, explica el fortalecimiento de las instituciones que conforman al Gobierno y de los principios rectores del Estado de Derecho. De ahí la importancia de superar los rezagos que hay en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, por ser una institución vinculada al desenvolvimiento de un Estado de Derecho pleno.

La existencia de órganos especializados en la realización de una actividad en particular, como son las funciones Legislativa, Judicial o Administrativa, fortalecen un ejercicio adecuado del Poder Público; ya que también, las instituciones que se encargan del ejercicio del Poder Público, a través de la elaboración de las leyes, su interpretación y ejecución, están sometidas al cumplimiento de los

principios de generalidad e igualdad, así como al principio de certeza de la ley, la limitación a las facultades discrecional de la autoridad y al respecto de los derechos individuales.

En ese orden de ideas, las actividades del Estado son la manifestación concreta de los propósitos de la organización estatal; como abstracciones ideales inmanentes a la organización social, son rebasados por hechos o actos materiales, actos jurídicos, procedimientos, operaciones y tareas que hacen efectiva la existencia de la organización estatal como instrumento al servicio de los seres humanos, que da coherencia y unidad al esfuerzo social.

A su vez, los cometidos del Poder Público son el contenido de las funciones del Gobierno; corresponden a las tareas concretas de cuya realización depende el bien común, específicamente por lo que respecta a la Administración Pública, quien tiene a su cargo la mayoría de las actividades del Estado. De ahí que sea una función que, por su naturaleza de ejecutora de las leyes creadas por los órganos legislativos y de las decisiones jurisdiccionales, así como de la realización de diversas actividades, está constantemente en contacto con los grupos y los individuos que conforman a la sociedad.

La Administración Pública, tiene a su cargo la realización de una gran diversidad de actividades vinculadas con los fines superiores de la organización estatal, de ahí la importancia de su sometimiento a lo dispuesto por el conjunto de las ordenamientos que conforman el sistema legal, así como a los principios del Estado de Derecho.

La complejidad de los problemas sociales, vincula a la Administración Pública con un mayor despliegue de actividades en la vida social; es así que los cometidos clásicos o esenciales que se caracterizan por estar relacionados con la propia existencia de la organización estatal y sus fines, son complementados por los cometidos del servicio público, por los cometidos sociales y por los cometidos privados.

El Estado y el Derecho son instrumentos al servicio de los seres humanos y por lo tanto, cuando los órganos del Gobierno en el ejercicio de sus funciones públicas causan daños a los particulares deben existir instituciones adecuadas para que el Estado asuma su responsabilidad de resarcirlos por la afectación en sus bienes o derechos; no tiene fundamento el que las instituciones encargadas de la realización del bien común se encuentren exceptuadas de responder cuando se vulnera el patrimonio de los gobernados con motivo de la actividad estatal.

La responsabilidad jurídica, surgió en la antigüedad para resolver los conflictos derivados de la convivencia social entre las personas; con ella, se superó la venganza como forma de solución al ser substituida por la imposición de sanciones y por la reparación de los daños causados a la víctima, mediante la intervención del Poder Público; tal institución es resultado, de la necesidad de adaptar Estado y Derecho a la realidad, al resolver los desajustes producidos como consecuencia de ciertos actos o hechos lesivos de una manera racional para con ello alcanzar la convivencia y el mejoramiento social.

Con el reconocimiento del Estado como persona jurídica colectiva, también surgió la necesidad de encontrar solución a los daños y perjuicios causados en los bienes y derechos de los gobernados, como consecuencia de la actividad estatal, ya que si bien su actuación está dirigida a lograr el bienestar común, también es fuente de lesiones. El criterio de imputación de responsabilidad basado en el concepto tradicional de la culpa, derivado de las relaciones entre particulares fue superado, para adaptar la institución de la responsabilidad jurídica en el ámbito de las relaciones que se establecen entre los órganos públicos y los particulares.

Así, la responsabilidad estatal, ha transitado por diferentes etapas: de la irresponsabilidad estatal, se pasó a la responsabilidad subjetiva basada en el concepto de la culpa, en la que el Estado sólo respondía de manera subsidiaria y luego a la responsabilidad directa y objetiva, en la cual basta la existencia del daño y el nexo causal con la actividad pública para que proceda la indemnización a cargo del Estado.

En otros sistemas legales la responsabilidad patrimonial del Estado es una parte fundamental del desarrollo de las actividades estatales; Francia y España son claros ejemplos de esto. En los Estados Unidos Mexicanos en los siglos XIX y XX, se dieron algunos antecedentes en los que resulta significativa la aceptación de la responsabilidad directa y objetiva por parte del Estado; sin embargo se trata de situaciones excepcionales derivadas de las guerras emprendidas en defensa del territorio, invasiones, levantamientos y disturbios sociales.

De igual manera, en la legislación vigente, se regula la responsabilidad pública, pero sigue prevaleciendo el criterio de imputación tradicional basado en la culpa; por ello no se han creado medios de defensa adecuados para evitar las situaciones de desigualdad e injusticia que cotidianamente se producen como consecuencia de la actividad estatal.

Los diversos hechos y actos, de los órganos que componen al Gobierno y que por ende son parte del Estado, por naturaleza son edificadores del orden social; es decir que intrínsecamente contribuyen a la convivencia y al mejoramiento social; pero al exteriorizarse se convierten en una fuente constante de daños residuales que, ciertamente, surgen a partir de la realización del bien común.

Esto no es justificación para que sean soportados por unos cuantos integrantes de la sociedad, ya que es la sociedad en conjunto como parte del Estado la que se beneficia por la actividad estatal y por tanto es esta quien debe responder a través de la persona jurídica colectiva Estado por esos daños, con los propios recursos que la sociedad pone a su disposición.

La responsabilidad extracontractual, también denominada responsabilidad patrimonial del Estado, se fundamenta en diversos aspectos, tales como: la unidad de acción del Estado que deriva de la composición de sus órganos; de la igualdad o proporcionalidad en la distribución de las cargas públicas, de la responsabilidad por riesgo creado a cargo del Estado; del principio de equidad; del principio de estricta justicia; del bien común; de la solidaridad social, y de la supremacía de los principios que conforman del Estado de Derecho. Todos ellos son aspectos que justifican la existencia de la responsabilidad del Estado.

En la responsabilidad patrimonial del Estado intervienen diversos elementos tales como: A) sujetos (particular afectado -sujeto activo- y el Estado -sujeto pasivo- ; B) acción u omisión; C) daño; D) nexo causal, y E) causas excluyentes de responsabilidad. La existencia de la responsabilidad extracontractual del Estado es resultado de la combinación de los aspectos enumerados.

La mayoría de los daños causados por el Estado son consecuencia de la actividad administrativa del Estado, debido a que en esta función se concentra la realización de gran parte de los cometidos del Poder Público. Además, tiene a su cargo cumplir con las leyes expedidas por los órganos legislativos y ejecutar las resoluciones dictadas por la función jurisdiccional.

Independientemente de esto, también la actividad legislativa puede causar daños, sin embargo en la doctrina jurídica, existen múltiples objeciones para aceptar su procedencia, debido a que las leyes como actos se dirigen a normar situaciones de carácter general y la institución de la responsabilidad patrimonial busca armonizar el bien individual con la realización del bien común y por ello tiene como propósito esencial distribuir los efectos derivados de la actividad estatal.

Es así que la responsabilidad patrimonial del Estado, busca resolver el desequilibrio ocasionado por las lesiones causadas a algunos individuos como consecuencia de la actividad pública, así la

actividad jurisdiccional, pueden ocasionar daños a los particulares, ya sea por error o por la dilación excesiva en la resolución de los conflictos sometidos a su decisión, por esa razón los gobernados deben contar medios legales para exigir la reparación de tales daños.

El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no alude expresamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, pero los artículos 1, 14, 16 y 27 enuncian los principios que son el eje fundamental de dicha institución, ya que de su interpretación armónica se advierte que el Estado, tiene el deber de equilibrar las relaciones sociales y por ello cuando su actividad causa daños debería asumir la reparación correspondiente, sin embargo al no existir expresamente en la constitución el derecho a la integridad patrimonial de los individuos, en la legislación secundaria no se han establecido medios de defensa eficaces y en la práctica los gobernados se encuentran indefensos frente a la actividad lesiva del Estado.

Aun cuando en la Constitución, se concede una gran importancia a la responsabilidad pública, el criterio prevaleciente como se advierte de los artículos que comprenden del 108 al 114 del Título Cuarto, únicamente se regula la responsabilidad de los servidores públicos, sin mencionar el deber del Estado de responder por sus actos lesivos.

Así, la falta del derecho a la integridad patrimonial de los individuos y del deber del Estado de responder por su actividad lesiva, han impedido un adecuado desarrollo de medios de defensa legal en la legislación secundaria. Lo anterior como consecuencia de la ineficiencia real de las actividades administrativas estatales, que han generado temor ante la carencia de recursos para asumir la responsabilidad estatal.

Asimismo, la responsabilidad estatal no se ha desarrollada en México por la falta de una adecuada interpretación de los principios constitucionales en la construcción de criterios equilibrados en relación al derecho de los individuos y el deber del Estado en la reparación de los daños provocados por la actividad pública y por el descuido de los legisladores para introducir en el sistema legal instituciones adecuadas para superar los problemas sociales prevalecientes, han arraigado en el sistema legal vigente la irresponsabilidad del Estado.

Por ello, es urgente superar este problema, para lo cual es esencial incluir expresamente en el texto constitucional el derecho a la integridad patrimonial, y el deber del Estado de responder por sus actos lesivos, para introducir en el sistema legal mexicano la responsabilidad patrimonial del Estado, con objeto de generar confianza en las instituciones y así consolidar la vigencia de los principios del

Estado de Derecho e incidir en el desenvolvimiento de toda la actividad estatal a través del establecimiento de criterios internos de eficiencia más estrictos.

Lo anterior, en los Estados Unidos Mexicanos, es fundamental respecto al desenvolvimiento de la Administración Pública Federal, por la gran diversidad de actividades que tiene a su cargo y que comprenden la realización de diversos cometidos esenciales, de servicio público, sociales y privados; por ello, la Administración Pública se encuentra constantemente en contacto con los particulares, lo cual ocasiona frecuentemente daños cuya reparación corresponde al Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado, en el caso de la Administración Pública Federal Centralizada, debe extenderse en forma objetiva y directa a los daños que son producidos en el desarrollo de las actividades que tienen a su cargo todas las dependencias públicas que la integran.

Por cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, en el caso de la Administración Pública Federal Paraestatal; también en estos casos, debe extenderse en forma objetiva y directa a los daños que son producidos en el desarrollo de las múltiples actividades que tienen a su cargo los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

Una vez que se adicione al texto constitucional el deber del Estado de reparar los daños causados con su actividad a los particulares, se deberán establecer en la ley que regule la responsabilidad estatal y en las demás normas secundarias relacionadas, los mecanismos a través de los cuales se podrá exigir, la reparación de los daños, los cuales deberán adecuarse a la naturaleza de dichos entes jurídicos.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, en la ley secundaria que se emita, también se deben establecer mecanismos adecuados a la naturaleza de los actos y hechos de estos entes. Así como los alcances y los límites de la responsabilidad estatal en estos casos, sin que ello signifique que el Estado pueda eludir su responsabilidad.

Por todo lo expuesto, el Estado debe asumir la responsabilidad por los daños causados a los particulares como consecuencia de la actividad estatal administrativa, **ya sea que se produzcan por un funcionamiento normal o anormal**; por eso es que deben existir medios de defensa adecuados para que los particulares lesionados puedan obtener la reparación de los daños causados en sus bienes, derechos o integridad física, de lo contrario se vulneran los principios del Estado de Derecho al generarse una manifiesta desigualdad que coloca a ciertos individuos en una situación distinta a la de los demás integrantes de la sociedad.

TRIBUNAL  
FALLA DE ORIGEN

Independientemente de que el Estado proceda a la reparación de los daños causados. cuando son resultado de una conducta del servidor público notoriamente dolosa o negligente, se debe someter al servidor público a un procedimiento disciplinario interno, para que sea procedente que se le imponga la sanción que corresponda, además de resarcir al Estado, en vía de regreso, lo erogado como consecuencia de su acción u omisión.

Con base en todo lo anterior, se concluye que es necesario incluir expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para con ello introducir, sin ambigüedades y de manera definitiva, la responsabilidad estatal en el sistema legal.

Se propone adicionar la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

**A)** En el Título Primero, Capítulo I, relativo a las garantías individuales, correspondiente a la denominada parte dogmática; es necesario incluir el derecho de los particulares a recibir una indemnización cuando el Estado afecte sus bienes o derechos; toda vez que, los artículos 1º. 14, 16 y 27, enuncian implícitamente los principios básicos de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo cual es indispensable hacer expreso en el texto constitucional el derecho individual a la integridad patrimonial, adicionando con un segundo párrafo el artículo 16, para que tal derecho individual sea debidamente tutelado por el sistema legal y específicamente por las normas secundarias que se expidan para regularlo.

**B)** En el Título Cuarto en los artículo que comprenden del 108 al 114, se regula la responsabilidad de los servidores públicos, correspondiente a la parte orgánica, es indispensable incluir la responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de que dichos preceptos sólo aluden a la responsabilidad política, penal, civil y administrativa inherente a los servidores públicos, sin establecer el deber del Estado de asumir la reparación de los daños derivados de su actuación. Por ello se propone modificar la denominación del Título Cuarto, e incluir la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado de manera expresa, adicionando un segundo párrafo al artículo 113, con objeto de enfrentar el estado de indefensión en el que se encuentran los gobernados respecto a la actividad estatal lesiva.

Para quedar, como sigue:

**Artículo 16.....**

**Toda persona tiene derecho a recibir una indemnización, cuando con motivo de la actividad del Estado, se afecte su patrimonio.**

**Título Cuarto  
De la responsabilidad de los servidores públicos y del Estado.**

**Artículo 113.....**

**El Estado será responsable de manera directa y objetiva por los daños que, con motivo de su actividad, cause en los bienes y derechos de los particulares, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.**

Una vez que, de manera expresa, la responsabilidad estatal sea incluida en el texto constitucional en los términos propuestos, como derecho individual y deber del Estado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, se deberán expedir en los ámbitos federal y local las leyes reglamentarias relativas a la responsabilidad del Estado y se deberán adecuar las demás ordenamientos secundarios que estén relacionados; con ello, se podrá superar la falta de medios de defensa legal eficaces.

La inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una necesidad sustentada en los fines de la organización estatal, en los principios del Estado de Derecho. Sobre todo en la realidad prevaleciente, en la que si bien el Estado cumple con los fines a su cargo, a través de las diversas actividades que despliega, también causa daños en los bienes y derechos de algunos particulares, con lo cual se crea desigualdad e injusticia.

La solución que se propone busca resolver un problema real que se presenta constantemente por la actividad estatal lesiva; aunque claro, la responsabilidad patrimonial del Estado, como cualquier institución es una obra humana y esta determinada por la continua búsqueda de soluciones adecuadas a las necesidades sociales prevalecientes. Así, el elevar la responsabilidad estatal a rango constitucional es un primer paso, para incluir dicha institución en el sistema legal vigente, además con ello, generar confianza en las instituciones, mayor eficiencia en la actividad estatal y el desenvolvimiento, ordenado, seguro, pacífico y justo de la sociedad.

TÍTULO CUARTO  
FALLA DE ORIGEN

## APÉNDICE

## APÉNDICE

### **Avance legislativo para incluir la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A la par de la elaboración del presente trabajo de tesis, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) en la pasada y en la actual legislatura, han impulsado la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema legal mexicano.

Esto, confirma la actualidad del tema, pues recientemente su inclusión al sistema legal fue aprobada por el Congreso de la Unión; sin embargo, como se verá más adelante su instrumentación depende de que en el texto constitucional, sea preciso y coherente respecto a la necesidad e incluir la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal mexicano y las características inherentes a dicha institución, ya que los términos introducidos serán la base para la creación de la legislación secundaria en los distintos ámbitos de aplicación; es claro, que la efectividad una institución como esta requiere de normas legales claras y adecuadas a la realidad prevaleciente.

Antes de comenzar con el estudio de las iniciativas, así como del dictamen y el proyecto de decreto aprobado en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y a efecto de dejar asentado con exactitud el estado que guarda la reforma constitucional para la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe tener en cuenta lo siguiente:

1.- El 22 de abril de 1999, el grupo parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad contenida en la fracción II del artículo 71 de la propia Constitución, presentó una Iniciativa de Ley que modifica la denominación del Título Cuarto y adiciona un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada para su análisis, discusión y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

2.- Con fecha 16 de junio de 1999, el grupo parlamentario del PAN también presentó una Iniciativa de Ley para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo

113, una fracción VIII al artículo 116 y un segundo párrafo a la BASE QUINTA, Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y del Distrito Federal.

3.- El día 28 de abril del 2000, la Diputada María del Rocio Marín Torres, del grupo parlamentario del PRI, solicitó la palabra en el pleno a efecto de que se le pidiera a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal la presentación del dictamen correspondiente, al haber transcurrido en exceso el plazo para efecto del análisis, discusión y aprobación del dictamen, tal y como se advierte en el Diario de Debates de ese órgano, del día 29 de abril del mismo año (Diario de Debates Segundo Periodo de Sesiones, LVII Legislatura, Año III, No. 17).

4.- Así, el 29 de abril del 2000, la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentaron el Dictamen relativo a las iniciativas antes aludidas de fechas 22 de abril y 16 de junio ambas de 1999, mismo que fue aprobado sin discusión después de la primera lectura en el pleno de esa Cámara por 369 votos a favor en lo general y en lo particular, en la misma fecha en que fue aprobado se remitió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el expediente con la minuta proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Una vez recibido por el Senado de la República, el 17 de abril del 2001 la Mesa Directiva conforme a sus atribuciones legales turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, la minuta de referencia, para que procedieran a su estudio, análisis y dictamen.

6.- El día 8 de noviembre del 2001, se aprobó en el Senado de la República con 90 votos el proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual se envió las Legislaturas de los Estados.

Los grupos parlamentarios arriba mencionados propusieron inicialmente lo siguiente:

A) El grupo parlamentario del PRI, con fecha 22 de abril de 1999, como ya se mencionó sometió a la consideración del Congreso de la Unión, presentó su Iniciativa de Ley en la cual explica las razones en las que sustenta los siguientes cambios al texto constitucional:

### **INICIATIVA DE DECRETO**

Por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo primero.** Se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **TITULO CUARTO De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos**

**Artículo segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113.  
.....

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado.

(...)

Cabe hacer notar que la redacción contenida en la propuesta coincide con la propuesta elaborada por Álvaro Castro Estrada y que de igual manera, los motivos externados por este grupo parlamentario están claramente apoyados en los argumentos externados por dicho autor en su obra "La responsabilidad patrimonial del Estado", que forma parte de la bibliografía básica del presente trabajo de tesis.

B) El grupo parlamentario del PAN con fecha 16 de junio de 1999, sometió a consideración del Congreso de la Unión, una iniciativa en la que expone los motivos por los cuales considera importante introducir la responsabilidad estatal en el texto constitucional, propone adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, una fracción VIII al artículo 116 y un tercer párrafo a la BASE QUINTA, apartado C del artículo 122, a efecto de introducir en el texto constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo como se comentará más adelante, al elaborar el dictamen se decidió sólo incluirla en la parte orgánica de la Constitución; por tal razón sólo se reproduce la parte conducente:

Se propone modificar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Se propone adicionar al artículo 113 de la Constitución General de la República con un segundo párrafo para quedar como sigue:

La Federación responderá directamente por los daños y perjuicios que sus actividades ocasionen a los bienes y derechos de los individuos. Estos tienen derecho a ser indemnizados en forma equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que expida el Congreso de la Unión.

(...)

El contenido de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, dio origen al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal que fue aprobado sin discusión después de la primera lectura por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 29 de abril del 2000 que fue confirmado por dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, del Senado de la República aprobado el 8 de noviembre del 2001.

Es de resaltarse que los cambios al texto constitucional propuestos no corresponden a lo señalado en las iniciativas de origen, de ahí la importancia de estudiar el contenido de los dictámenes emitidos por las comisiones encargadas de su elaboración en la Cámara de Diputados y en Senado de la República; que una vez que sea aprobado en las Legislaturas de los Estados, pasará a ser parte del

texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a esto y como se demostrará, tampoco corresponde a lo propuesto en esta tesis, al establecer como proyecto de decreto lo siguiente:

**Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Título Cuarto**  
**De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.**

Art. 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.

(...)

El texto aprobado por el Congreso de la Unión sometido para su estudio, discusión y posible aprobación en las Legislaturas de los Estados, es el objeto de los comentarios que se hacen enseguida, de aprobarse definitivamente la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos arriba señalados, el tema que nos ocupa seguirá siendo materia de discusión por parte de los estudiosos del Derecho, las limitaciones establecidas hacen que la inclusión de esta institución en el sistema legal mexicano, sea parcial al restringir la responsabilidad a los actos de naturaleza "administrativa" y defectuosa por establecer como requisito de procedencia de la responsabilidad estatal que la actividad "irregular".

El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados de referencia esta compuesto por tres apartados: antecedentes, consideraciones y conclusiones:

Por cuanto a los antecedentes, es muy interesante lo señalado por los diputados integrantes de las comisiones encargadas de elaborar el dictamen, ya que si bien en el punto 1, se establece que el "objeto central" de las iniciativas arriba mencionadas busca: "...establecer la responsabilidad

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

patrimonial sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares, conforme a la evolución que han tenido estas instituciones tanto en nuestro derecho como en el Derecho comparado...” (Proviene de copia del dictamen original que contiene proyecto de decreto, presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal y aprobado sin discusión después de la primera lectura por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 29 de abril del 2000, en adelante se alude únicamente a: Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000, en la C. D. p. 2).

Lo mencionado como objeto central de las iniciativas y que conforme a las iniciativas presentadas por las fracciones del PRI y el PAN dan origen al proyecto de decreto contenido en el dictamen, es el núcleo de la justificación para la inclusión la responsabilidad económica estatal.

En el punto 2, de esta misma sección del dictamen se enumeran algunos de los antecedentes legislativos que se han presentado en esta materia en México, aspecto sobre el cual no se abundará por haber sido tratado en los capítulos II, III y IV del presente trabajo de tesis. En el punto 3, se afirma que: “A pesar de estos esfuerzos legislativos [en la segunda mitad del siglo XX y en el siglo XXI], hay que reconocer, tal como se señala en la fundamentación de las iniciativas en estudio, que no contamos con un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado [y concluyen que esto] ...supone un rezago en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y por ende del Estado de Derecho” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 4).

En el punto 4 de la sección de antecedentes que se comenta, se admite la idea que, de manera reiterada, hemos sostenido en la presente tesis respecto a que “Nuestro actual sistema de responsabilidad del Estado se basa en los principios civiles de la culpa y establece una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general, la responsabilidad solidaria se establece únicamente para el caso de dolo en el actuación del servidor público [concluyen que en buena medida por eso] se adolece de un procedimiento eficaz para que el particular obtenga un resarcimiento por el daño, cuando no tenga la obligación jurídica de soportarlo” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 4-5).

Lo expuesto por los encargados de elaborar el dictamen de referencia; aunque es cierto, resulta totalmente contradictorio, si se toma en cuenta que el proyecto de decreto planteado se restringe la responsabilidad estatal a la actividad administrativa y a la demostración de la “irregularidad-ilegalidad” en la actuación del Estado, para que éste pueda asumir la reparación de las lesiones causadas a los

gobernados, situación que dificultará su aplicación práctica y por ende seguirá causando incertidumbre en los casos en los que los daños sean resultado de la actividad administrativa normal del Estado.

En el punto 5, correspondiente a la sección de antecedentes, con clara conciencia de lo que pasa en otros sistemas establecen: "...la evolución del Estado de derecho a nivel internacional ha ido afirmando la importancia de establecer un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, como una de las bases de la justicia en el derecho público" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 5), así a pesar del reconocimiento de que la responsabilidad es fundamental en el desenvolvimiento actual del Estado, como se corroboró a detalle en los capítulos I y II de esta tesis, la propuesta para introducir la institución de mérito es parcial y desgraciadamente defectuosa y por tanto lo externado, es del todo incongruente.

Por lo que respecta al último punto de los antecedentes del dictamen, en el cual se alude a que: "...las razones que se han esgrimido, en México, en contra de establecer la responsabilidad directa del Estado, se encuentran fundadas en las dificultades económicas que supone sufragar los montos de indemnización" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp. 5-6).

Contrario a lo que sostienen, es precisamente en el monto de las indemnizaciones en lo cual se funda la oportunidad de hacer más eficientes y confiables a las instituciones del Gobierno, razón por la que cuando los autores del dictamen manifiestan que "[el] ...temor, sin duda justificable [montos de indemnización], no se sostiene actualmente frente a la necesidad de hacer prevalecer el Estado de derecho" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.6), incurrir en un seria inconsistencia en relación al texto aprobado para introducir la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional, aunque desde luego, no podemos dejar de reconocer que precisamente es en esta última afirmación el fundamento de una reforma profunda al sistema de responsabilidad pública prevaleciente en México.

Por lo que se refiere, al temor que deriva de la procedencia del pago de daños y perjuicios y su impacto en el prepuesto público, es importante detenemos, para establecer que carece de sustento ya que para cualquier organización estatal la credibilidad en las instituciones no tiene precio; pero más allá eso, el deber de resarcir a los particulares afectados por la actividad lesiva del Estado, como ya se dijo es una oportunidad para hacer más eficaz la actividad pública en los distintos ámbitos del Gobierno, mediante la implantación de programas de planeación integral a largo plazo, la búsqueda de

un mejor funcionamiento de los servicios públicos, la evaluación periódica de las actividades desplegadas y los resultados obtenidos.

La responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema legal, necesariamente implica revisar y mejorar en el seno de la Administración Pública las operaciones que de manera directa están a cargo de sus dependencias, al igual que los demás entes públicos que la conforman, pues tendrían que ser capaces de fortalecer y garantizar que sus tareas se realicen con eficacia. Con ello se impondría la eficiencia en la actividad pública como consecuencia de un continuo proceso de examen y evaluación periódica de las políticas emprendidas y las efectos inherentes a las actividades públicas para alcanzar un adecuado desempeño del Estado.

Como se ha sostenido la convivencia y el mejoramiento social no pueden estar sometidos a criterios cuantitativos, ya que si la Administración Pública quiere cumplir adecuadamente con su función debe efectuar con eficiencia sus actividades y evitar en la medida de lo posible los daños; si los causa, debe someterse y responder por ellos.

Es preferible enfrentar a la Administración Pública a la eficiencia que a la mediocridad, de que el monto erogado por concepto de indemnizaciones puede ser muy alto, pues la convivencia que asegura el Estado de Derecho no es valuable y sin duda, es el medio para asegurar el mejoramiento social, como se sostuvo en el capítulo I de este trabajo de tesis, se encuentra vinculada a los principios que conforman el Estado de Derecho.

Por ello es que la postura de los legisladores integrantes de las Comisiones encargadas de elaborar el dictamen que se comenta, es incongruente, pues si bien reconocen la necesidad de introducir la responsabilidad estatal al sistema legal mexicano, el texto aprobado únicamente reconoce la responsabilidad del Estado por actos administrativos irregulares con lo cual se siguen violentando los principios de generalidad, igualdad y certeza de ley, establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los daños producidos como consecuencia de las actividades normales o regulares del Estado, seguirán generando desigualdad e injusticia en perjuicio de los particulares lesionados en esas circunstancias.

Los miembros integrantes de las comisiones que sometieron el dictamen a la aprobación de la Cámara de Diputados como órgano integrante del poder revisor de la Constitución en un inciso "A", establecen dos consideraciones generales:

En la consideración I. señalan lo siguiente: "Coincidimos plenamente con el sentido de las iniciativas en comento, y consideramos que es plausible el propósito de integrar en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado"; con ello se reconoce la importancia y el objetivo de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI del PAN que tienen como fundamento el que: "...la compleja conformación de la actividad del Estado requiere de sistemas sencillos y ágiles para proteger a los particulares, ...porque la responsabilidad patrimonial, establecida de manera directa, se traduce en un mecanismo de equidad en las cargas públicas, evitando que quien sufre un daño, tenga que soportarlo inequitativamente [y por ello señalan que] ...la reforma propuesta contribuye, sin lugar a dudas, al fortalecimiento del Estado de Derecho en México" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp.6-7).

Es evidente que la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal y en consecuencia, la creación de medios de defensa eficaces para la reparación de los daños sufridos por los particulares afectados de manera cotidiana por la Administración Pública, es una necesidad real que encuentra sustento en el principio -nadie está por encima de la Ley-. Por ello, el Estado debe someterse en la práctica a los principios fundamentales del Derecho, sobre todo cuando se causan daños a los bienes o derechos de los particulares, pues de lo contrario se violentan los principios del Estado de Derecho.

A su vez, en la consideración general II, se señala: "...que aunque ha habido un progreso en el tema de la responsabilidad del Estado en nuestras leyes, es de la opinión general que hacer efectiva esa responsabilidad, en nuestro país resulta prácticamente imposible, y que son muchos los casos en los que por la actividad pública se causan daños a los particulares en sus bienes o derechos y que quedan sin resarcimiento alguno. Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado son los de la teoría de la culpa del derecho civil y los de la responsabilidad subsidiaria" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.7).

De ahí la necesidad de incorporar al sistema legal vigente la responsabilidad patrimonial del Estado, siempre y cuando se haga conforme a los principios que permiten que su existencia esté de acuerdo con la naturaleza de la actividad del Estado, pues como acertadamente lo afirman los legisladores en la parte final de las consideraciones generales del dictamen, es claro que "...la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la

responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del derecho público, en concreto del derecho administrativo" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp.7-8).

Esto se ha tratado a detalle en los capítulos II y III del presente trabajo, ya que los actos y hechos que realiza la Administración Pública como parte de la persona colectiva Estado, en muchos casos provocan lesión al patrimonio de los particulares; como consecuencia del funcionamiento normal o anormal, regular o irregular, lícito o ilícito de las dependencias o entidades públicas.

La adopción de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado está vinculada a los principios y las características que han permitido su desenvolvimiento en los sistemas en los que surgió y se desarrolló; es decir que su inclusión debe apegarse a los principios del Derecho Público y, específicamente, del Derecho Administrativo, a fin de que se desarrolle adecuadamente en nuestra legislación una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público.

La responsabilidad que asume el Estado, es directa y objetiva, al ser consecuencia de los daños causados a los particulares por la actividad pública y como lo afirman los miembros encargados del análisis de las iniciativas de ley presentadas por los grupos parlamentarios del PRI Y del PAN, a diferencia del criterio tradicional en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado: sólo es indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

Aun cuando expresamente reconocen que las iniciativas sujetas al dictamen consiguen el propósito de incorporar la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a los principios que caracterizan esta institución, en las observaciones particulares contenidas en el inciso "B", los encargados del análisis, discusión y aprobación del dictamen incurren inconsistencias que los llevan a tomar posturas ajenas al espíritu de las iniciativas de ley presentadas y sobre todo que resultan ser contrarias a los principios del Estado de Derecho y a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como se habrá de demostrar enseguida:

En la observación particular I, se puntualiza que en las iniciativas sujetas a estudio se propone reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional. A este respecto, concluyen los miembros que integran las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal: "Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución, es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la

responsabilidad directa y objetiva del estado, será regulada tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas..." (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.8).

La apreciación de los legisladores es acertada ya que, de no incluirse en la Constitución como mandato la obligación de elaborar las leyes reglamentarias, no se protegería adecuadamente a los particulares y se daría pie al surgimiento de distintos sistemas de responsabilidad en las entidades federativas, lo cual generaría inequidad e incertidumbre.

Por cuanto a la observación particular II, las razones esgrimidas por los legisladores encargados de la elaboración del dictamen aun cuando están ajustadas a la técnica legislativa en el sentido de que "...es preferible ubicar esta institución en la parte orgánica de la Constitución, y no en la parte dogmática, por las siguientes razones: a) el objetivo de la iniciativa es establecer un mandato al legislador ordinario, y por la tanto regular, limitándola, su facultad legislativa, correspondiendo, por ende, a la parte organizativa de las funciones del Estado; b) Aunque es evidente que al establecer una obligación para la autoridad, que es la de responder por los daños causados, se otorga un derecho al particular, este derecho no pierde su categoría ni su efectividad por encontrarse en la parte orgánica de la constitución".

Lo anterior, no toman en cuenta que implícitamente en los artículos 1, 14 16 y 27, dan lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y que no esta de más incluirla también en esa parte de la Constitución por ser ahí en donde se localizan los derechos individuales, así al incluirla tanto en la parte dogmática como orgánica se garantizaría de manera integral esta garantía patrimonial de los gobernados.

En este sentido, en la observación particular III (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp. 10-11), señalan que la propuesta contenida en ambas iniciativas de ley contemplan que la responsabilidad patrimonial del Estado plantean su ubicación en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (concretamente en el artículo 113).

Por ser el referente a los servidores públicos encargados de llevar a cabo las actividades del Estado; de este modo, se debe modificar la denominación de dicho Título Cuarto para quedar como "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", al ser distinta la responsabilidad de los servidores públicos y la del Estado. La inclusión de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional es acertada al integrar en un precepto legal los dos sistemas el de la

responsabilidad interna de los órganos del gobierno y la responsabilidad del Estado frente a los particulares.

De igual manera, en la observación particular IV, se establece que resulta adecuada la utilización de los términos “bienes y derechos”, pues con ello lo que se busca “...es proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp. 11-12), aspecto por demás relevante dado que con ello se asegura la reparación integral en las leyes secundarias que sean creadas a nivel federal y local.

En la observación número V, los legisladores externan, en relación a la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada por la fracción parlamentaria del PRI, que todo aquel que sufra una lesión en sus bienes o derechos será indemnizado en forma “proporcional y equitativa”; al respecto se establece que estos términos tienen como objetivo acotar el alcance de la indemnización, para buscar un equilibrio en el pago de la indemnización a los particulares; mientras que en la segunda iniciativa, sólo se usa el término “equidad” sin señalar la razón de su utilización.

Pero consideran que no es adecuado utilizar tales parámetros de justicia en el pago de indemnizaciones en el texto constitucional, debido a que “...si se hace una acotación, señalando que la indemnización será proporcional y equitativa, se hará necesaria una interpretación respecto al significado de los términos en el precepto concreto, dando cabida inclusive a reducir el alcance del derecho, o, como ha sucedido en anteriores experiencias de interpretación, haciéndolo prácticamente nugatorio” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 14).

Ante este argumento, el cuestionamiento que surge, cómo es que se evita incluir ciertos términos ante la posibilidad de complicar su aplicación y se introduce la irregularidad como requisito para que proceda el pago de daños y perjuicios por parte del Estado, cuando que es un aspecto sin una definición clara y contrario a la naturaleza de la protección integral del patrimonio de los gobernados.

Otro aspecto relevante señalado en este punto, es el relativo a que: “...la indemnización debe estar regida por el principio de equidad atendiendo a que esta institución pretende resolver una problemática propia de la justicia distributiva. En este sentido, en la indemnización debe atenderse a las circunstancias particulares del caso, como pueden ser la gravedad del daño, las condiciones en las que se encontraba el bien que resultó dañado, la capacidad económica de la persona lesionada, el posible abuso de poder, la cuantía de los daños, el número de personas afectadas, etc.” (Dictamen aprobado el

29 de abril del 2000 en la C. D. pp. 14-15), en todo caso estos aspectos deben ser regulados en la ley secundaria que se expida al efecto.

En la observación número VI señalan que, como el objeto de las iniciativas es incluir en el régimen legal la garantía de la integridad patrimonial a favor de los particulares y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizarlos por los daños causados, es necesario que en el texto constitucional se señale que la responsabilidad patrimonial del Estado será “directa y objetiva”.

Pero lo que más llama la atención en el punto que se comenta, es la parte en que los legisladores mencionan que: “los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, ya que tal daño es antijurídico por sí mismo, al quebrantar los principios de equidad, bien común, e igualdad; por un imperativo de justicia se debe restablecer la igualdad que se vulnera, por lo que el Estado debe repararlo” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. pp.15-16), pues en las observaciones subsecuentes se establecen limitaciones que hacen que el dictamen resulte inconsistente y contrario a los principios señalados por los legisladores.

Lo anterior es así, ya que precisamente en el punto VII, los redactores del dictamen con un franco desconocimiento de la naturaleza, características y fines de la responsabilidad patrimonial del Estado y en plena contradicción con lo reconocido en los antecedentes y específicamente por lo que respecta a que la institución de la responsabilidad patrimonial, expresan: “...que la responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de los daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del Derecho Público, y en ese caso el régimen de responsabilidad adecuado sería el de la responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.16).

Ciertamente, la responsabilidad patrimonial del Estado está ligada al Derecho Público y en particular al Derecho Administrativo, pues se trata de una responsabilidad de carácter extracontractual, diversa a la que resulta como consecuencia de los actos jurídicos regulados en materia civil; sin embargo, en este punto no se aclara que la responsabilidad objetiva y directa comprende los daños que surgen por actos y hechos normales o anormales, regulares o irregulares, lícitos o ilícitos por la actividad administrativa del Estado.

Por ello resulta ambiguo lo que mencionan los legisladores encargados de elaborar el dictamen, cuando señalan que: “...conforme a la exposición de motivos de una de las iniciativas, [señala] que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de

responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etc., que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.16).

Es evidente que la responsabilidad patrimonial, por ser extracontractual y estar vinculada al Derecho Público y sobre todo al de carácter Administrativo, necesariamente dará lugar a que, cuando se elaboren las normas secundarias, se revise el contenido de aquellas normas que en la actualidad regulan la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, incluyendo las que existen en materia civil, pero sólo por lo que se refiere a la responsabilidad que resulta de las actividades públicas en las que se causa un daño sin que el particular deba soportarlo. Asimismo, se deberán transformar las demás normas legales que en la actualidad regulan la responsabilidad pública y que no son compatibles con la adopción de esta nueva institución.

La introducción de la responsabilidad patrimonial del Estado es independiente de las responsabilidades que derivan de las relaciones privadas; de ahí que la confusión contenida en el dictamen, hace patente su desconocimiento respecto a las características de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y sobre todo respecto a su instrumentación práctica, dado que es evidente que la inclusión de esta figura jurídica en la Constitución tiene por objeto sustituir las deficiencias prevaletentes en el sistema jurídico vigente, lo cual necesariamente repercutirá en la modificación de las actuales normas legales y en la creación de las normas secundarias específicas en esta materia.

De igual manera, son preocupantes los criterios sostenidos por los encargados de la elaboración del dictamen que se estudia, en relación al punto VIII, de observaciones particulares, pues se contravienen el espíritu de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, ya que establecen las siguientes limitaciones: 1.- Se excluye de la responsabilidad patrimonial del Estado tanto a los actos legislativos como a los judiciales. 2.- Se restringe la responsabilidad patrimonial del Estado: a) exclusivamente actos de la Administración Pública, b) que sean irregulares.

Es así que, en el texto del dictamen aprobado, se excluye a los actos legislativos y judiciales al señalar que: “...la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley [enseguida, los encargados de la elaboración del dictamen establecen en forma por demás imprecisa que] No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta

es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por 'error judicial'. Sin embargo, la naturaleza y carácter de los actos legislativos y judiciales nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.17).

Es decir que, aun cuando los encargados de elaborar el dictamen han reconocido la importancia que tiene la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en relación a los principios fundamentales del Estado de Derecho, no hacen un análisis profundo de los posibles daños derivados de la realización de la actividad desarrollada por los órganos legislativos y sobre todo judiciales, y los omite de plano, en la generación de responsabilidad a cargo del Estado.

En cuanto a los actos derivados de la función legislativa, los redactores del dictamen y los legisladores que lo aprobaron señalan, respecto a los actos que son de su competencia, que: "...tanto leyes como decretos ...producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían generar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas que difícilmente serán soportables con el presupuesto real" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 17).

Si bien lo señalado en el párrafo tiene bases para su justificación, como se advierte en los ejemplos relativos a la afectación de los particulares como consecuencia del presupuesto de egresos, la ley ingresos, en el caso de la función judicial se establece que:" ...en los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause el daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 18)..

En cuanto, a los actos lesivos del Poder Judicial, no se contempla que no se trata de una instancia más, sino de un medio de defensa por el que el Estado responde de los daños causados por la actividad judicial, cuando se acredita la existencia del daño y el nexo causal, por lo que sólo en los casos en que sea evidente que el daño procede de una indebida aplicación de la ley, procedería la reparación; además de que la determinación tendría que hacerse en el seno del propio órgano judicial,

con una regulación específica en la que se salvaguarde la división de funciones su adecuado desenvolvimiento.

Aunado a esto, la mayoría de los daños producidos a los particulares por la actividad judicial derivan de actos y hechos que surgen por la dilación con que se resuelven los asuntos que se someten a su decisión, aunque aparentemente pueden estar comprendidos ya que se establece en el dictamen lo siguiente: "...sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.18), esto resulta ambiguo y carece de aplicación en el sistema legal, a menos que se establezca una regulación secundaria adecuada y mecanismo jurídicos específicos en el texto constitucional que no son considerados en la propuesta de decreto final.

Lo anterior es de suma importancia, si se tiene en cuenta que un factor de desigualdad e inequidad en la vigencia de los principios rectores del Estado de Derecho, es el que deriva de la obligación de los particulares de cumplir con los términos legales; en caso contrario puede incluso perder la posibilidad de ejercer un derecho, mientras que las autoridades jurisdiccionales encargadas de la resolución de los diversos asuntos de su competencia cotidianamente incumplen con los plazos legales y esto en ningún caso da lugar al pago de los daños y perjuicios causados a los particulares, situación que debería ser valorada escrupulosamente por el legislador al momento de crear las normas secundarias correspondientes.

Por cuando a la argumentación, para limitar la introducción de la responsabilidad patrimonial del Estado, únicamente a los actividad administrativa de carácter irregular, lo externado por los legisladores es realmente grave, ya que la situación prevaleciente amerita la creación de medios de defensa eficaces en favor de los gobernados, para lo cual es indispensable tener un adecuado conocimiento del problema a resolver y de la naturaleza de la institución que se pretende incluir en el texto constitucional, para evitar defectos que a la larga obstaculicen su aplicación práctica en el sistema legal mexicano.

Es claro, que la introducción de la responsabilidad en los términos en que fue aprobada es parcial, porque sólo se considera procedente de reparación la actuación lesiva de la Administración Pública y siempre que sea además irregular, como se observa de las afirmaciones que aparecen en el dictamen, cuando dicen que: "...después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un

régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda la actividad lesiva de la administración pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal” (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.19).

Si bien por un lado se adopta la responsabilidad directa y objetiva del Estado respecto a los actos irregulares que causan daños como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, por otro se ignoran los daños que de manera cotidiana son producidos como resultado de la actividad normal de la Administración Pública; es decir, se introduce en nuestro sistema legal un régimen parcial restrictivo de aceptación de la responsabilidad patrimonial del Estado, que si bien resulta novedoso, continúa generando desigualdad e injusticia, lo cual de origen también lo hace ser defectuoso.

La primera interrogante que surge es: ¿cuáles son los actos administrativos irregulares respecto a los cuales el Estado sí responde de manera directa y objetiva?. Según hemos estudiado en el presente trabajo, la actividad irregular del Estado es aquella en la hay una acción u omisión que vulnera los bienes y derechos del particular; se trata de un incumplimiento en el ejercicio de las actividades encomendadas a las dependencias u organismos que integran la Administración Pública, así que el adjetivo de actos administrativos “irregulares” tienen como referencia la ley y lo que en el dictamen se denominan estándares medios de los servicios públicos.

En el primer caso, nos encontramos frente a actos dañosos que por su naturaleza son ilícitos; es decir que, para que el Estado asuma la responsabilidad directa y objetiva, es indispensable que exista una norma legal que así lo precise y la demostración de que ésta fue transgredida por la Administración Pública, por lo cual para que el particular obtenga la reparación del daño, se requiere que, independientemente de la existencia del daño y el nexos causal, exista un ordenamiento legal en el que se fundamente la exigencia del particular; de lo contrario estaríamos frente a un daño que es consecuencia de un acto, que es regular y que no vulnera una ley previa y en consecuencia, no sería procedente la responsabilidad patrimonial del Estado. O bien, el segundo caso, en el cual el particular

tendría que acreditar que el nexa causal y el daño son consecuencia de un acto irregular conforme a los estándares medios del funcionamiento de los servicios públicos, lo cual resulta imposible, pues cómo puede el particular acreditar un aspecto que corresponde establecer a la propia Administración Pública.

Es así que todos los demás daños producidos por la actividad administrativa del Estado, de acuerdo con el texto del segundo párrafo del artículo 113 aprobado sin discusión por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tendrían que ser soportados por los particulares, independientemente de que existan los daños y un nexa causal, lo cual es verdaderamente absurdo ya que se deja en estado de indefensión a quienes sufren un daño en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad normal de la Administración Pública; los ejemplos son innumerables y se presentan cotidianamente en la realización de las diversas actividades a su cargo.

El incluir en el texto constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, pero sólo en relación a ciertos actos "irregulares", y con ello sostener que respecto a los demás no opera que el Estado asuma su responsabilidad de manera directa y objetiva, contraviene los principios de la generalidad, igualdad y certeza de la ley; asimismo, vulnera los derechos fundamentales del ser humano consagrados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y le otorga a la Administración Pública un margen de maniobra indiscriminado que violenta el espíritu de la institución que se pretende incluir en la Constitución, con lo cual se impide la existencia de la denominada "garantía de integridad patrimonial" a favor de los particulares, pues no establece a nivel constitucional de manera general que el Estado debe responder por los daños en los bienes y derechos causados por la "actividad administrativa del Estado", sea regular o irregular; de ahí que la reforma propuesta, al ser parcial, es contraria a los principios del Estado de Derecho.

En el numeral IX (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p.20), relativo a las observaciones, los encargados de redactar el dictamen consideran que no es necesario establecer, como se pretende en la iniciativa del PAN, que se incluya la responsabilidad patrimonial del Estado de manera expresa en diversos artículos; sin embargo, basta que se incluya expresamente como derecho individual y como institución en la parte orgánica, para que se establezca como garantía constitucional para el particular expresada además como un mandato al legislador, para que se reglamente la manera de instrumentar la indemnización correspondiente.

En similares términos, los legisladores consideran en el punto X (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 21), correspondiente a las observaciones particulares. que no es indispensable para dar efectividad a la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto Constitucional propuesto, señalar de manera específica que la reglamentación estaría a cargo del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales en los respectivos ámbitos de su competencia, ya que conforme la distribución de competencias está claramente definida en el artículo 124 de la Carta Magna, sin dificultad se puede aplicar dicho principio. Ello resulta, adecuado, sobre que se trata de normas que deben regular una misma materia en ámbitos diversos.

Asimismo en el punto XI, del dictamen que se comenta en la parte dedicada por los legisladores a exponer algunas observaciones: "...no es necesario ni conveniente establecer a nivel primario [como parte de texto constitucional que son los tribunales contencioso-administrativo, los que podrán conocer de las acciones emprendidas por los particulares para obtener la reparación de las lesiones causadas por la Administración Pública], primeramente porque la constitución establece en el artículo 116 fracción V que *La Constitución y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo*, sin obligarlos a ello, por lo que cabe la posibilidad constitucional de que un Estado resuelva la competencia de sus conflictos administrativos por otros tribunales..." (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 22). Lo cual es correcto, dado que cada Entidad Federativa puede decidir sobre la creación o no de tribunales administrativos, en todo caso es la ley orgánica de éstos donde se debe establecer la competencia y no en la Constitución.

Ahora bien; el punto número XII demuestra la preocupación de los legisladores por la problemática financiera que representa la obligación del Estado de indemnizar a los particulares a los que cause un daño y es extraño que los legisladores mencionen lo siguiente: "...independientemente de si su actuación es lícita o ilícita...". Es extraña porque, como se ha observado en el texto constitucional aprobado como párrafo segundo en el artículo 113, sólo se admite la responsabilidad en los casos en que ésta sea el resultado de la actividad administrativa del Estado que sea "irregular"; en consecuencia resulta contradictoria la mención de la actuación "lícita" que por lógica no está incluida en la reforma propuesta y, contrario a las limitaciones y restricciones hechas en otros aspectos que consideramos innecesaria como se ha dejado asentado, establecen que: "Corresponderá al órgano legislativo [federal o local según sea el caso], bajo el principio de equidad, los montos bases, límites y procedimientos para la indemnización" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 23).

Ciertamente, la posición tomada por los legisladores a este respecto es acertada, ya que deja a la norma secundaria el racionalizar las características para instrumentar la indemnización. Sin embargo, las limitaciones impuestas son un grave problema en la efectiva implantación de la responsabilidad patrimonial del Estado y por ello este aspecto es prueba de que, en la práctica, los términos en los que se introduce esta institución a rango constitucional, limitan su aplicación efectiva y en consecuencia; el plazo de dos años que se introduce para que la federación y las entidades federativas expidan las leyes reglamentarias es excesivo, sobre todo porque la introducción de la responsabilidad patrimonial es sólo parcial.

En cuanto a lo señalado por los legisladores en la parte final de estas observaciones, el objetivo es que: "...establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, favorece la eficiencia en los servicios, despierta la confianza en las autoridades y, por lo anterior, incentiva la inversión privada, nacional y extranjera" (Dictamen aprobado el 29 de abril del 2000 en la C. D. p. 25).

Los anteriores motivos, son un buen deseo que no fue tomado en cuenta al momento de elaborar el proyecto de decreto para elevar a rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado; ya que aun cuando se reconoce que el espíritu de esta institución está vinculado con la esencia del Estado y del Derecho. Sin embargo, en la práctica, de aprobarse el Proyecto de Decreto en los términos establecidos por el legislador, la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado permanecerá como un gran avance legal, que en la práctica será ineficaz.

Ello es así porque el daño que existe como consecuencia de la actividad estatal emprendida por la Administración Pública genera desigualdad e inequidad y una fuente permanente de injusticia; ya sea que los daños provengan del funcionamiento "normal o anormal", "regular o irregular", "lícito o ilícito", los daños surgen cotidianamente como consecuencia de las diversas actividades a cargo del Estado y de la necesidad de afrontar los problemas de la sociedad.

Por ello es que, ante el valor que representa la convivencia humana y el mejoramiento social, que sólo son posibles cuando prevalecen los principios del Estado de Derecho, el sistema legal por definición debe favorecer que todos los integrantes de la organización estatal se sometan sin excepción a la ley como instrumento para la realización de los fines más elevados del Estado.

Aún está pendiente el análisis y discusión del proyecto de decreto, por los diputados locales, en de las Entidades Federativas y los asambleístas del Distrito Federal; sólo nos queda esperar que prevalezca la cordura y se acepte a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado con

la amplitud que es necesaria y lógica, en relación a los daños que derivan de los actos producidos como consecuencia de la actividad administrativa, normal o no, del Estado y por qué no, también de la actividad jurisdiccional del Estado, ya que son fuente de la mayoría de los daños causados a los particulares.

Los encargados de elaborar el dictamen concluyen que resulta acertado introducir la responsabilidad patrimonial del Estado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que contribuye a de manera fundamental a la justicia y a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, por lo que con ello se fortalece el Estado de Derecho. Pero como se ha sostenido reiteradamente, el texto aprobado para incluir la responsabilidad estatal en el sistema legal mexicano es parcial y defectuosa, ya que sólo es procedente en la actividad administrativa irregular; lo cual, contrario a la intención de los legisladores al aprobarlo obstaculizan la creación de medios de defensa eficaces para resarcir a los gobernados afectados por las lesiones derivadas de la actividad estatal.

Por lo que se refiere al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, aprobado por el pleno del Senado de la República el 8 de noviembre del 2001.

Es de hacerse notar que salvo algunas observaciones conceptuales interesantes, su contenido confirma el dictamen y el proyecto de decreto de rigen, en ese sentido y en obvio de repeticiones, sólo se comentarán algunos de los aspectos más relevantes. El dictamen de referencia, se encuentra estructurado por tres apartados: antecedentes, consideraciones y conclusiones:

Los antecedentes contenidos en el dictamen que se comenta, aluden básicamente a las etapas del proceso legislativo, que han sido enumeradas al inicio de este apéndice.

En lo referente al apartado de consideraciones, los encargados de elaborar el dictamen hacen una consideración general en la que se pronuncian sobre los distintos aspectos tratados en el dictamen de origen, establece que: "...el objetivo central [del dictamen y del proyecto de decreto] es el de sentar las bases constitucionales para dar pauta a la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, ampliando de esta manera las garantías de(sic) gobernado frente a la administración" (Proviene de copia del dictamen original relativo al proyecto de decreto, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, aprobado por el Senado de la República el 8 de noviembre del 2001, en adelante se alude únicamente a: Dictamen aprobado el 8 de

noviembre del 2001, en el S. R. p. 3), y que como ya se mencionó, los señalado por los senadores es contradictorio en el texto constitucional aprobado y por el se pretende incorporar la responsabilidad estatal al sistema jurídico mexicano, contradice el contenido de las iniciativas de ley e incluso los propios argumentos de los encargados de elaborar el dictamen.

Por cuanto a los aspectos del dictamen que resultan interesantes, esta lo que señalan en el sentido de que: "La responsabilidad, en el ámbito jurídico, es la obligación de reparar o de satisfacer a consecuencia de una causa legal. A partir de ello, el Estado tendrá a su cargo la obligación de indemnizar por los daños antijurídicos que haya causado por consecuencia de su actividad... [y por otro que] La responsabilidad patrimonial del Estado se configura actualmente de los pilares del Estado social y democrático de derecho. Con esta se guarda cabal respeto al principio de garantía patrimonial, consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que sea conculcado por el poder público" (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. p. 3).

Los legisladores al definir la responsabilidad estatal lo hacen sin tener claro dos enfoques distintos; dado que, si la responsabilidad estatal como se establece en la primera definición sólo procede cuando los daños son antijurídicos (o irregulares para utilizar el término restrictivo contenido en el texto del proyecto de decreto para adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución), resulta más que evidente la contradicción cuando en la última cita, consideran que la responsabilidad económica del Estado busca salvaguardar el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que sea conculcado por el poder público, pues en el texto constitucional propuesto se excluyen todos aquellos actos en los que el daño es consecuencia del funcionamiento regular, aun cuando también con ellos se vulnere el patrimonio de los particulares.

Incluso reconocen que las reticencias ligadas, a que el Estado, como encargado de la realización del bien común no puede causar daño a los particulares conforme a la concepción "...originada en la premisa de que el Rey no puede equivocarse ni causar daños ...que permeó hasta el siglo XIX, afortunadamente ya es una concepción superada ...se ha reconocido por parte de cada vez un mayor número de países la situación de que, en la medida en que las funciones del Estado se han tomado cada vez más amplias, aparejado a los beneficios que procura, esta entidad realmente puede realizar

actos lesivos realmente a sus gobernados (sic).” (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. p. 4).

Como se expresó de manera reiterada al comentar el dictamen de origen aprobado por la Cámara de Diputados y de igual manera el que ahora se comenta de la Cámara de Senadores por el cual se confirma un proyecto de decreto que adolece de inconsistencias graves, al ser parcial y defectuoso, ya que sólo considera procedente la reparación de daños cuando son resultado de la actividad administrativa irregular, tal y como se advierte del texto que se pretende integrar como segundo párrafo al artículo 113 constitucional. Así que se mantiene la concepción tradicional, que según los senadores ya fue superada, sobre todo porque el calificativo de “irregular” es ambiguo y produce incertidumbre.

En el dictamen, los senadores definen los dos aspectos conceptuales que caracterizan la responsabilidad patrimonial del Estado, al señalar que: “Será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad... [enseguida señalan] En cuanto a la responsabilidad objetiva, con ella nos referimos a que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular” (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. pp. 5-6).

En cuanto los requisitos de procedencia para el pago de daños a los particulares. la revisora señala que: “No pasa inadvertido a esta Comisión (sic) el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado ‘El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular’. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de ‘daños’ y el concepto de ‘responsabilidad objetiva y directa’... [enseguida explican] Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En ese sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.” (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. p. 6).

Por un lado los encargados del dictamen señalan como atinada la precisión contenida en el texto adicionado a la Constitución en cuanto a que el Estado sólo responde por los daños causados por su

“actividad administrativa irregular” e incluso consideran que con ello se logran conjugar las nociones de daños y de responsabilidad objetiva y directa; mientras que enseguida establecen, tres afirmaciones, totalmente contrarias: **A)** Siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares se estará en presencia de una actividad administrativa irregular, **B)** Lo irregular en materia de responsabilidad objetiva es la producción del daño, y **C)** No puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal cause daños a los particulares o gobernados.

La interpretación efectuada por los senadores en las afirmaciones que preceden, sobre los conceptos de daño e irregularidad, son clara muestra de las complicaciones de limitar la responsabilidad estatal a una situación “irregular”, cuando que basta recurrir a la distintas teorías que en la doctrina existen respecto a los actos y los hechos jurídicos, para situar a la responsabilidad extracontractual del Estado y los casos en los cuales procede la reparación de daños, al incluir en el texto constitucional el término de referencia se obstaculiza la protección de los bienes y derechos de particulares se dificulta la introducción de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema legal mexicano, al incluir sin justificación un término ambiguo y contrario a la naturaleza de dicha institución.

En todo caso es en la norma secundaria en donde se deben precisar los diversos aspectos bajo los cuales se registrará el procedimiento indemnizatorio y no en la norma primaria, ya que a diferencia del tiempo y los requisitos que requiere una reforma al texto constitucional, resulta menos complicado reformar una ley reglamentaria, en este caso las que deberán expedirse cuando sea aprobado el proyecto de decreto que se encuentra sujeta a estudio por parte de las Legislaturas de los Estados.

Así que de aprobarse como seguramente sucederá, en los términos propuestos la introducción de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, su instrumentación será limitada, al ser una reforma parcial, en la que el daño que la actividad administrativa del Estado cause sólo podrá ser reparado cuando sea “administrativa e irregular”. Conforme a todo lo expuesto, esta institución tendrá que transitar por un complejo proceso para llevar a la práctica su aplicación, lo cual es injustificado si se compara al desarrollo de los sistemas legales, donde la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado opera son causar problemas.

Las restricciones impuestas por los legisladores en la redacción del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución y las razones esgrimidas en los dictámenes de las comisiones encargadas de su estudio en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, son injustificadas y son muestra de

que siguen prevaleciendo las ideas de la irresponsabilidad pública que hacen nugatorio el derecho de los particulares de ser resarcidos por los daños derivados de la actividad del Estado, esto hace previsible que su incorporación en el sistema legal y su instrumentación será compleja y difícil, a pesar de ser una necesidad trascendental para alcanzar un verdadero Estado de Derecho, mayor eficiencia en las actividades del Estado y confianza en las instituciones públicas.

En otro párrafo de la sección de consideraciones se reitera que "...las dificultades financieras para hacer frente a las indemnizaciones a que se acredite tener derecho de ninguna manera pueden predominar sobre la necesidad de hacer respetar el Estado de Derecho" (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. p. 7). El aspecto económico como argumento para no introducir la responsabilidad patrimonial del Estado al sistema legal, es superado por la necesidad de respetar los principios fundamentales del Estado de Derecho, es claro que, se busca dejar atrás la impunidad en relación a los daños derivados de las actividades desplegadas por el Poder Público y mejorar la conducción de la Administración Pública, aunque como hemos visto el proyecto de decreto en forma por demás contradictoria restringen la procedencia en el pago de daños a la actividad irregular.

En las consideraciones que se comentan del dictamen los senadores reiteran los argumentos planteados por el de origen, que ya fueron estudiado, en cuanto que: el proyecto de decreto deberá dar lugar a la creación de normas reglamentarias en los distintos ámbitos del Gobierno, además se confirma que la iniciación del decreto será el primero de enero dos años después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para evitar desequilibrios financieros y para que se adecuen las normas secundarias, se insiste en que no es conveniente introducir en el texto de la constitución los términos de "proporcionalidad y equidad" para evitar problemas de interpretación, no es indispensable incluir la vía por la cual se podrá exigir la responsabilidad por ser materia de la legislación secundaria y que la responsabilidad estatal se debe ubicar en la parte orgánica. (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. pp. 8-9).

Finalmente los miembros de las comisiones encargadas de elaborar el dictamen concluyen que: "...esta medida legislativa apoyará el transito de México hacia un estado (sic), donde realmente se respeten las garantías de sus habitantes. Esto sin duda, repercutirá favorablemente en los más diversos ámbitos de la vida nacional, tanto político y social, como económico, al generar una mayor confianza... Una reforma de esta magnitud no puede considerarse factor de vulneración de las arcas nacionales, sino por el contrario, un impulso al desarrollo nacional, un freno a la irresponsabilidad, la negligencia y

acción promotora del ejercicio cabal de las actividades del Estado en beneficio de todos los mexicanos" (Dictamen aprobado el 8 de noviembre del 2001, en el S. R. pp. 9-10).

El proyecto de decreto aprobado por el Congreso de la Unión, para adicionar la Constitución, tiene graves inconsistencias, conforme a todo lo expuesto permiten afirmar que se trata de una inclusión parcial y defectuosa; los motivos externados en el propio dictamen resultan contradictorios ya que el texto para introducir la responsabilidad patrimonial del Estado no corresponde a la importancia y los alcances que se le da como factor de cambio vinculado a los principios del Estado de Derecho.

La inclusión de la responsabilidad estatal en el texto constitucional responde a una necesidad; la de contar con un auténtico régimen legal que asegure la integridad patrimonial a través de medios de defensa adecuados y eficaces para evitar que se siga generando injusticia como sucede en el sistema de responsabilidad pública vigente.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

BREWER-CARIAS, Allan R., *Fundamentos de la Administración pública*, t. I. Venezuela, Jurídica, 1980.

CANASI, José, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Vol. IV. Buenos Aires, De Palma, 1977.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública en México*. México, Porrúa, 1973.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*. México, Porrúa, 1997.

CONTIÑAS-PELÁEZ, León. "Teoría de los cometidos del poder público" en UNAM, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXXVII, enero-junio, 1987. Números 151, 152 y 153.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Elementos de derecho administrativo, 2º curso*. México, Limusa, 1997.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 40ª ed. México, Porrúa, 2000.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría política*, 12ª ed. México, Porrúa, 1999.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 8ª ed. México, Porrúa, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C., *La responsabilidad patrimonial del Estado (Memoria del Seminario Internacional sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado)*. México, INAP, 2000.

LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad de la administración pública, su formulación en el Derecho Italiano y análisis comparativo con los ordenamientos francés y español*, 2ª ed., España, Tecnos, 1983.

SÁNCHEZ-MEJORADA Y VELASCO, Carlos, *El Estado de Derecho*. México, Instituto de Propositiones estratégicas A. C., 1996.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1977.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1993.

**Fuentes complementarias**

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso*. México, Porrúa, 1986.

ARISTÓTELES. *Ética nicomaquea. Política*, trad. A. Gómez Robledo, 9ª ed. México, Porrúa, 1981.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, 3ª. ed. México, Porrúa, 1997.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, 2ª ed. México, Oxford University Press, 1999.

ARÓSTEGUI, José Manuel, *et. al., Metodología del conocimiento científico*. México, Presencia Latinoamericana, S. A., 1981.

ALTERINI, Atilio Anibal, LÓPEZ, Roberto M., CABANA (Directores), *La responsabilidad. Homenaje a Isidro Golberg*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. (Breviarios, 487).

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Antología de su pensamiento, estudios, comentarios y denuncias contra funcionarios públicos. 1934-1986*, México, Autor, 1987.

BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

CABANELLAS DE TORRE, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*. Argentina, Heliasta S.R.L., 1993.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*. México, Porrúa, 1939.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy*. México, Biblioteca A. Flores Carrillo, Instituto Nacional de Administración Pública, 1971.

----- *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. (Serie G. Estudio Doctrinales Instituto de Investigaciones Jurídicas).

CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.

CASSIRER, Ernst, *El mito del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

CORTINAS-PELAEZ, León., (Coordinador). *Introducción al Derecho Administrativo I*, México, Porrúa, 1994.

DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (Derecho Comparado)*, trad. Pedro Bravo Gala. España, Aguilar, 1973.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, 1<sup>er</sup> curso*. México, Limusa/Noriega, 1999.

DELGADILLO Gutiérrez y LUCERO Espinosa, *Compendio de derecho administrativo, 1<sup>er</sup> curso*. México, Porrúa, 1994.

DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, tomo I. Buenos Aires, Plus Ultra, 1963.

DROMI, José Roberto, *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá-Colombia, Temis, 1980.

FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario de Derecho Romano*. Buenos Aires, Sea, 1962.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Personas jurídicas de Derecho Público en México" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM/Facultad de Derecho, Año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa de los derechos del hombre en la coyuntura del México de hoy*. México, Biblioteca A. Flores Carrillo, Instituto Nacional de Administración Pública, 1971.

----- *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. (Serie G. Estudio Doctrinales Instituto de Investigaciones Jurídicas).

CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.

CASSIRER, Ernst, *El mito del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

CORTINAS-PELAEZ, León., (Coordinador). *Introducción al Derecho Administrativo I*, México, Porrúa, 1994.

DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (Derecho Comparado)*, trad. Pedro Bravo Gala. España, Aguilar, 1973.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, 1<sup>er</sup> curso*. México, Limusa/Noriega, 1999.

DELGADILLO Gutiérrez y LUCERO Espinosa, *Compendio de derecho administrativo, 1<sup>er</sup> curso*. México, Porrúa, 1994.

DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, tomo I. Buenos Aires, Plus Ultra, 1963.

DROMI, José Roberto, *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá-Colombia, Temis, 1980.

FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario de Derecho Romano*. Buenos Aires, Sea, 1962.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Personas jurídicas de Derecho Público en México" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM/Facultad de Derecho, Año XXX, No. 89, mayo-agosto, 1997.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas-Ramon, *Curso de Derecho administrativo I*. Madrid, Civitas, 1997.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Derecho*, México, Porrúa, 1984.
- GAUTIER-VIGNAL, Louis, *Maquiavelo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- GORDILLO, Agustin, *Teoría general del Derecho Administrativo*. Madrid, Imp. Suc. Vda. Galo Sáez, 1984.
- GROPPALI, Alessandro, *Doctrina del Estado*, 8ª ed. México, Dutt A. Giurre, 1952.
- HIERRO, Liborio L., *Estado de Derecho problemas actuales*. México, Fontamara, 1998.
- HOYOS DUQUE, Ricardo, *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*. Bogotá-Colombia, Temis, 1984.
- JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, 2ª. ed. trad. y prólogo de Fernando de los Ríos Urruti. México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- KRADER, Lawrence, *La formación del estado*, (s.t.). México, Nueva Colección Labor, 1972.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*. Cali-Colombia, Andreus Leda, 1979.
- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 4a ed. México, Porrúa, 1997.
- PALACIO, Alejandro de la, *Teoría final del Estado*. México, Porrúa, 1986.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa. 1995.

-----, *Elementos de Derecho Civil Mexicano. (Introducción-Personas. Familia)*. México, Porrúa 1983.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del estado*, 27ª ed. México, Porrúa, 1994.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 10ª ed. México, Jus, 1978.

RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*, 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*. México, Porrúa, 1998.

SALDAÑA H., Adalberto, *El Estado en la sociedad mexicana*. México, Porrúa, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, 16ª ed.. México, Porrúa, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983.

VERDROSS, Alfred, *La filosofía del derecho del mundo occidental, visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas*, trad. Mario de la Cueva. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico. Técnicas del seminario de derecho*. México, Limusa, 1997.

ZUBIZARRETA, Armando F. *La aventura del trabajo intelectual*, 2ª ed. Estados Unidos, Addison-Wesley /Iberoamericana, 1986.

**ANEXOS**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

En virtud de que el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del título cuarto y se adiciona un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria del día de hoy, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en votación económica, se le dispensan todos los trámites y se pone a discusión y votación de inmediato. A discusión en lo (vuelta)

Abril 29 del 2000

Marta Leticia Contreras Aguayo  
Diputada Secretaria

## COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL

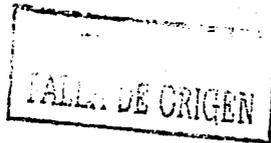
### HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, y asienta por los diputados Marcos Bucio Mujica, Miguel Quiroz Pérez y Rafael Oaxquera Ramos, todos integrantes del Partido Revolucionario Institucional. En dicha iniciativa se propone modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, y el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del Estado.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, fue turnada el 16 de junio de 1999, la iniciativa presentada el



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS



mismo día, y suscrita por los diputados Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan Bueno Torio, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez Hernández, Edgar Marín Ramírez Pech, Ricardo Ortiz Gutiérrez, Joaquín Montaño Yamani, Margarita Pérez Gavilán Torres, Francisco Javier Reynoso Nuño, Gloria Ocampo Aranda, Julio Faesler Carlisle y Jorge López Vergara, todos ellos integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. En dicha segunda iniciativa se propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución General, así como adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta, Apartado C, del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones, con fundamento en las facultades que le otorgan los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, a partir de los siguientes

### ANTECEDENTES

1. Las iniciativas mencionadas en el preámbulo, que se presentan a consideración y dictamen, tienen como objeto central establecer la responsabilidad



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

patrimonial del Estado sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares, conforme a la evolución que han ido teniendo estas instituciones tanto en nuestro derecho como en el Derecho Comparado. En ellas se propone elevar a rango constitucional esta institución, que los iniciadores denominan "garantía de integridad patrimonial", a favor de los particulares en contra de la actividad dañina que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular de la función pública del Estado.

2. En ambas iniciativas se hace mención a nuestros antecedentes legislativos, en los que se encuentran diversas disposiciones que reconocen la responsabilidad del Estado, cuando por su actividad cause daños o perjuicios a los particulares.

Dentro de estas disposiciones se encuentran el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, que establece la responsabilidad civil del Estado; la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, respecto a la responsabilidad por extravío de mercancías en depósito; la Ley de Aviación Civil que derogó en la parte conducente a la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que recoge el principio de responsabilidad directa del Estado, pero condicionada a la previa responsabilidad administrativa del servidor público. También cabe señalar



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

que, desde 1994, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contempla la responsabilidad patrimonial del Estado como gasto público.

No debe dejarse de mencionar, como se hace en ambas iniciativas, dentro de los antecedentes de esta institución jurídica en nuestro Derecho, a la Ley de Depuración de Créditos de 1941, que aunque señalaba la responsabilidad patrimonial directa del Estado, por falta de operatividad práctica, se abrogó en 1988.

3. A pesar de estos esfuerzos legislativos, hay que reconocer, tal como se señala en la fundamentación de las iniciativas en estudio, que no contamos con un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado; lo anterior supone un rezago en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y por ende del Estado de Derecho. El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 señala, como uno de sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que haya una aplicación igualitaria de la ley, y en donde, la impartición de justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
4. Nuestro actual sistema de responsabilidad del Estado se basa en los principios civiles de la culpa y establece una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general; la responsabilidad solidaria se establece únicamente para el caso de dolo en la actuación del servidor público. No obstante lo anterior,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

en este sistema se adolece de un procedimiento eficaz para que el particular obtenga un resarcimiento por el daño causado, cuando no tenga la obligación jurídica de soportarlo. En la iniciativa presentada por la fracción del Partido Revolucionario Institucional, se detallan como principales dificultades para la reparación del daño, en un sistema basado en la teoría de la culpa del servidor, como ha sucedido en nuestro Derecho hasta ahora, los siguientes: a) la imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa; b) la dificultad de probar la culpa ó el actuar ilícito del servidor público; y, c) el hecho de que en este sistema no se protege a los particulares por los daños que se causan en el actuar lícito o normal del Estado.

5. Por las razones apuntadas en los numerales anteriores, la evolución del Estado de Derecho a nivel internacional ha ido afirmando la importancia de establecer un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, como una de las bases de la justicia en el Derecho Público. Los autores de las iniciativas consideran que nuestro sistema jurídico debe responder a estos avances en los sistemas de protección al particular.
6. Es necesario advertir que las razones que se han esgrimido, en México, en contra de establecer la responsabilidad directa del Estado, se encuentran fundadas en las dificultades económicas que supone sufragar los montos de



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

indemnización. Este temor, sin duda justificable, no se sostiene actualmente frente a la necesidad de hacer prevalecer el Estado de Derecho.

De acuerdo con los antecedentes anteriores esta Comisiones Unidas que dictaminan pasan a exponer sus

### CONSIDERACIONES

- A. Los miembros de estas Comisiones que someten el presente dictamen a la aprobación de la Cámara de Diputados, como órgano integrante del Poder Revisor de la Constitución, según lo establece el artículo 135 constitucional, presentan primeramente, en este apartado, dos consideraciones generales.
  - I. Coincidimos plenamente con el sentido de las iniciativas en comento, y consideramos que es plausible el propósito de integrar en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, advirtiendo que esto se ha convertido en una exigencia cada vez más reiterada; primeramente, porque la compleja conformación de la actividad del Estado requiere de sistemas sencillos y ágiles para proteger a los particulares, y en segundo término, porque la responsabilidad patrimonial, establecida de manera directa, se traduce en un mecanismo de

TESIS CON  
FALLA DE ORDEN

274



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

equidad en las cargas públicas, evitando que quien sufre un daño, tenga que soportarlo inequitativamente.

Así pues, a los miembros de estas Comisiones nos parece que la reforma propuesta contribuye, sin lugar a dudas, al fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

- II. Considerando que, como se mencionó en los antecedentes, ya está prevista la responsabilidad del Estado en nuestra legislación, podría parecer que no es necesaria una nueva iniciativa de modificación legal; no obstante lo anterior, cabe hacer la siguiente precisión que reafirme la conveniencia de llevar a cabo la reforma propuesta:

En efecto, aunque ha habido un progreso en el tema de la responsabilidad del Estado en nuestras leyes, es de la opinión general que hacer efectiva esa responsabilidad, en nuestro país, resulta prácticamente imposible, y que son muchos los casos en los que por la actividad pública se causan daños a los particulares en sus bienes o derechos y que quedan sin resarcimiento alguno. Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado. En opinión de estas Comisiones, las iniciativas en dictamen consiguen este propósito.

- B. Hechas estas consideraciones generales, los miembros de estas Comisiones, advertimos necesario puntualizar en las siguiente observaciones particulares:

- I. Ambas iniciativas proponen reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional. Los miembros de estas Comisiones dictaminadoras coinciden en este punto con las iniciativas, no obstante que en algunos países la responsabilidad del Estado toma su fundamento en las leyes secundarias, sin estar consagrada en sus constituciones. Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución, es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas. Si no se

TEMAS CON  
FALLA DE OFICIO

275



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

estableciera a nivel constitucional, quedaría a discreción del legislador ordinario establecer un sistema de responsabilidad directa o subsidiaria, con lo que, en primer lugar, no se conseguiría el propósito de proteger plenamente al particular, y, en segundo término, se darían sistemas de responsabilidad distintos en cada entidad federativa, con la consiguiente inequidad e inseguridad jurídica. Por estos motivos, estas Comisiones consideran que las bases de la responsabilidad del Estado deben establecerse a nivel constitucional.

- II. Para referirnos a la ubicación constitucional que debe tener esta institución jurídica, consideramos pertinente apoyarnos en la división que la doctrina establece entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. La parte dogmática contiene los derechos fundamentales de la persona, que el ordenamiento jurídico constitucional establece y garantiza. La parte orgánica, como su nombre lo indica, crea a los órganos de gobierno y les otorga facultades, buscando "organizar" y estructurar el ejercicio del poder público.

En las iniciativas presentadas se propone incluir esta institución, tanto en la parte orgánica, reformando, entre otros, el artículo 113 de la Constitución, como en la parte dogmática, proponiendo una adición al artículo 16 constitucional. A este respecto, estas Comisiones que dictaminan, consideran que es preferible ubicar esta institución en la parte



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

orgánica de la Constitución, y no en la parte dogmática, por las siguientes razones: a) el objetivo de la iniciativa es establecer un mandato al legislador ordinario, y por lo tanto regular, limitándola, su facultad legislativa, correspondiendo, por ende, a la parte organizativa de las funciones del Estado; b) Aunque es evidente que al establecer una obligación para la autoridad, que es la de responder por los daños causados, se otorga un derecho al particular, este derecho no pierde su categoría ni su efectividad por encontrarse en la parte orgánica de la Constitución. Es de general aceptación en la doctrina y en la jurisprudencia, que los derechos que se establecen en la Constitución gozan de la misma protección y tienen la misma jerarquía, independientemente de su ubicación formal. Atendiendo a los anteriores razonamientos, y al principio de que, por técnica legislativa, hay que evitar las reiteraciones en el texto constitucional, consideramos que no es necesario establecer la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en la parte dogmática, bastando que se incluya en la orgánica.

- III. Como ya se ha mencionado, en ambas iniciativas se propone modificar el artículo 113 y cambiar la denominación del Título Cuero, que actualmente se nombra *De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*.

En cuanto a ubicar esta institución jurídica dentro del Título Cuarto, y muy concretamente en el artículo 113, los miembros de estas Comisiones

TESIS CON  
FALLA DE OPORTUNIDAD

276



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

11

lo consideran adecuado por tratarse del título referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que finalmente son quienes llevan a cabo la actividad estatal. Coincidimos, igualmente, en la conveniencia de modificar la denominación del título, toda vez que la responsabilidad de los servidores públicos individuales es específicamente distinta de la responsabilidad del Estado, y deben distinguirse al mencionarlas.

Existe una pequeña diferencia entre ambas iniciativas respecto a la denominación del título. En una de las iniciativas se propone denominarlo: "*De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos*". En cambio, en la otra iniciativa, se cambia el orden de los términos y proponen como título: "*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*". Como en ninguna de ellas se argumenta la razón de adoptar uno u otro orden en los términos del título, estas Comisiones Unidas se inclinan por la segunda, es decir mantener la denominación actual y añadir la mención a la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que en realidad la mayor parte de los preceptos del Título Cuarto se refieren a lo primero, y solamente en uno de los párrafos se regulará la responsabilidad patrimonial del Estado: se respeta así la anterior denominación y las pautas de la lógica.

- IV. Recogiendo la doctrina imperante, las iniciativas utilizan los términos bienes y derechos, y no solamente bienes, con el fin de proteger todos los



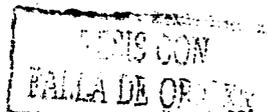
PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

12

ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad. Concordamos con esta terminología, tomando en cuenta que los daños no se refieren solamente a los bienes, sino que pueden darse daños, por ejemplo, morales, que deben quedar protegidos.

- V. En el texto de decreto de la iniciativa presentada primero en tiempo, se señala que todo aquel que sufra una lesión en sus bienes ó derechos, será indemnizado de manera proporcional y equitativa. En la exposición de motivos se explica que la inclusión de estos dos términos, tiene como objetivo acotar el alcance de la indemnización, y derivan de un principio de ponderación, es decir, del propósito de buscar un equilibrio en el pago de indemnizaciones a particulares. El motivo de esta ponderación, según se advierte expresamente en la iniciativa, es doble: por un lado obedece a las limitaciones presupuestales generales, y por otro a la función que la figura de la responsabilidad patrimonial tiene en la tarea redistributiva del Estado. Es preciso añadir, como se deduce de la misma iniciativa, que la utilización de los vocablos, proporcional y equitativo, proviene, entre otras razones, de que son términos adoptados por nuestra propia Constitución, concretamente en el artículo 31 fracción IV, y sobre los que ha habido una profunda labor interpretativa.

En la iniciativa presentada segunda en tiempo, sin mayor argumentación o razonamiento, utilizan solamente el calificativo de "equidad" referida a la



277



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

13



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE SENADORES

14

indemnización del Estado. No obstante que existe una diferencia entre ambas iniciativas, pues aunque en ambas se señala el término de equidad, sólo en una de ellas se añade el término proporcional, por estimar que subyace la misma motivación en ambas, y la diferencia es sólo en cuanto a los términos, estas Comisiones consideran pertinente hacer un análisis conjunto.

Para poder iniciar una consideración al respecto, resulta conveniente referimos al significado que se ha dado a los conceptos de proporcionalidad y equidad en la interpretación constitucional. Esto lo hacemos a sabiendas de que estos términos hacen expresa referencia a la materia impositiva y fiscal, y por lo tanto, tales definiciones, no son exactamente aplicables al tema de la responsabilidad estatal. De hecho, en los debates del constituyente del 17 no se hace una distinción entre ambos términos, y la doctrina ha considerado que la proporcionalidad y la equidad deba interpretarse conjuntamente, atendiendo a su acepción primigenia, cuyo significado es el de justicia. Sin embargo, por tratarse de una reforma constitucional, tampoco podemos desdeñar el contenido que han ido adquiriendo a través de la labor interpretativa de los tribunales constitucionales.

La proporcionalidad es un parámetro de aplicación de la ley impositiva, tomando en cuenta la capacidad contributiva del particular, es una

referencia a las circunstancias particulares: en cambio la equidad exige la igualdad de trato ante la igualdad de circunstancias, pero entendiendo por estas, las condiciones más objetivas.

Con base en lo anterior y en los razonamientos que se exponen en la iniciativa, los miembros de esta Comisiones Unidas, consideramos que no es necesario incluir tales términos como parámetro de justicia en el pago de indemnizaciones, por lo siguiente: a) Por el sólo hecho de establecer que los particulares tendrán derecho a una indemnización, se implica que esta será justa, y, siendo consecuentes con su auténtico significado, que será proporcional y equitativa. En cambio, si se hace una acotación, señalando que la indemnización será proporcional y equitativa, se hará necesaria una interpretación respecto al significado de los términos en el precepto concreto, dando cabida inclusive a reducir el alcance del derecho, o, como ha sucedido en anteriores experiencias de interpretación constitucional, haciéndolo prácticamente nugatorio. En este sentido, el no incluir los términos da como resultado la consagración de un derecho más amplio y contundente, que el tratar de precisar sus alcances. b) Estamos convencidos, como lo afirman los legisladores en ambas iniciativas, que la indemnización debe estar regida por el principio de equidad, atendiendo a que esta institución pretende resolver una problemática propia de la justicia distributiva. En este sentido, en la indemnización debe atenderse a las circunstancias particulares del caso, como pueden ser la gravedad del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

278



SEER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

15

daño, las condiciones en que se encontraba el bien que resultó dañado, la capacidad económica de la persona lesionada, el posible abuso de poder, la cuantía de los daños, el número de personas afectadas, etc. Sin embargo nos parece que corresponde a la ley secundaria establecer y regular las bases sobre las que se aplicará el principio de equidad, que, como lo afirmamos en el inciso a), quedaría implícito en el texto constitucional.

- VI. El objeto de la presente iniciativa, como se ha mencionado ya en este dictamen, es establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares, y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados. Con el fin de lograr este propósito consideramos necesario, como se propone en una de las iniciativas en comento, que en el texto del artículo se señale que la responsabilidad patrimonial del Estado será directa y objetiva, de manera que el legislador quede obligado por el texto constitucional a establecer en ley la responsabilidad directa del Estado, no pudiendo establecer un régimen de responsabilidad patrimonial subsidiaria o indirecta, pues este es precisamente el *status quo* que pretende modificarse.

Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, ya que tal daño es antijurídico y, si mismo, al quebrantar los principios de equidad, bien



SEER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

16

común e igualdad: por un imperativo de justicia se debe restablecer la igualdad que se vulnera, por lo que el Estado debe repararlo.

- VII. Otra acotación que consideramos necesaria incluir, es que la responsabilidad del Estado 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, y en ese caso el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de Derecho Privado. Queda claro, conforme se señala en la exposición de motivos de una de las iniciativas, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etc., que rigen las relaciones entre personas jurídicas de Derecho Privado.
- VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideran conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

279



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

17

órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública: b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error judicial", sin embargo la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial. Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían derivar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real. Un ejemplo puede ayudar a entender esto: si debido a la aprobación del presupuesto de egresos, o a la expedición de la ley de ingresos, y en general a la política fiscal y económica, se originaran daños



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

18

en el patrimonio de los particulares, como de hecho podría alegarse, y se entablaran demandas de responsabilidad patrimonial por los actos legislativos, esto legitimaría a casi todos los particulares, poniendo en peligro la capacidad presupuestal de cualquier entidad.

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.

De cualquier suerte, los miembros de estas Comisiones juzgamos que la prudencia aconseja esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.

Por lo analizado y expuesto en estas líneas, concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es pertinente hacer la aclaración de que si quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.

TESIS CON  
FALLA DE CALIFICACION

280



CONGRESO LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

19

Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroque a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.

En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de



CONGRESO LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

20

soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.

Así pues, se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

- IX. El siguiente punto a considerar es el referente a las instancias competentes para reglamentar esta institución. En la iniciativa presentada segunda en tiempo, se propone modificar los artículos 113, 116 y 122 de la Constitución, con el fin de establecer específicamente y por separado, la obligación de indemnizar por daños causados, tanto de los Estados, como de los Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la opinión de estas Comisiones no es necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, porque al señalarse como un derecho constitucional para el particular, expresada, según dijimos, en su tipología, como un mandato al legislador, quedan obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, y a expedir, como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho, la legislación respectiva.

TESIS CON  
FALLA DE CUMPLIR

281



CONGRESO LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

21

La intención de establecerlo para cada autoridad por separado, ratificándolo mediante la modificación de los artículos 113, 116 y 122, la interpretamos en el sentido de ganar en claridad y contundencia, sin embargo estas Comisiones consideran que además de no ser necesario para su obligatoriedad, iría en contra del principio de economía constitucional.

- X. Tomando como base lo anterior, la reglamentación de esta institución quedaría a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de las entidades federativas, estando facultadas para expedir leyes administrativas en el ámbito de su competencia. Nos parece claro, tal como se deduce de las mismas iniciativas, que no hay necesidad de señalar expresamente la facultad de expedir estas leyes, ni hacer la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que le corresponde al órgano constituyente, toda vez que se puede aplicar sin dificultad el principio del artículo 124 constitucional. En efecto, si, como proponemos en este dictamen, se establece que la reglamentación de la responsabilidad del Estado, se hará conforme a la ley, debe entenderse que quedan facultados tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, para expedir, en el ámbito de su competencia, las leyes respectivas: es decir, en virtud de que la tipología constitucional de las adiciones que se proponen, consiste en un mandato al legislador, este se entiende dirigido a todos los órganos legislativos que integran los diversos



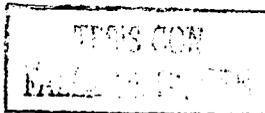
CONGRESO LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

22

órdenes jurídicos de nuestro Estado mexicano. Así pues, la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Federación, Estados o Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad dañina. En cuanto a los municipios, que indudablemente, según el artículo 115 constitucional, son autoridades administrativas susceptibles de responsabilidad, toca a las legislaturas locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos.

Por estas razones estamos de acuerdo, en los términos de la iniciativa, presentada primero en tiempo, que al establecer la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado en la forma mencionada, se están respetando las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas.

- XI. Al tratarse de una responsabilidad administrativa regida por las leyes de la materia, los iniciadores proponen, con toda lógica, que sean los tribunales de lo contencioso administrativo -a nivel federal el Tribunal Fiscal de la Federación- los que conozcan de las acciones en contra del Estado por las lesiones causadas. Sin embargo, esta Comisiones Unidas consideran que no es necesario ni conveniente establecerlo a nivel primario, primeramente porque la Constitución establece en el artículo 116 fracción V que "*La Constitución y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo*", sin obligarlos a ello, por lo que cabe la



282



32ER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

23

posibilidad constitucional de que un Estado resuelva la competencia de sus conflictos administrativos por otros tribunales. Siendo congruentes con esta disposición constitucional, no nos parece indicado establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional. Como segunda razón, consideramos que el objetivo de la reforma constitucional es establecer la responsabilidad directa del Estado por los daños que cause en su actividad pública, bajo las bases de equidad, y no así el procedimiento específico, que es materia propia de una ley secundaria.

- XII. Como final consideración, estas Comisiones Unidas se hacen concientes de la problemática financiera y presupuestal que puede significar establecer la obligación del Estado, de indemnizar directamente a los particulares a los que cause un daño, independientemente de si su actuación es lícita o ilícita. No obstante esta realidad, consideramos, como lo señala la iniciativa, que no se busca convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal. Corresponderá al órgano legislativo establecer, bajo el principio de equidad, los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización. Esto significará que el legislador, tanto el federal como el de las entidades federativas, deberá armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad.



32ER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

24

Es por ello que el artículo transitorio del proyecto que se somete a consideración de la H. Cámara de Diputados, señala el plazo de dos años para que la federación y las entidades federativas expidan las leyes reglamentarias correspondientes, y a su vez los municipios lleven a cabo las modificaciones necesarias en sus respectivos ordenamientos normativos para proveer el debido cumplimiento de la garantía constitucional que se propone; en el entendido de que en las tres instancias de gobierno -federal, estatal y municipal- deberá incluirse una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que se deriven de los daños ocasionados en los bienes o derechos de los particulares.

No obstante lo anterior, y con el fin de evitar un desajuste financiero contraproducente a los fines que se persiguen, estas Comisiones consideran pertinente señalar lo siguiente: a) Debido a que la modificación constitucional propuesta significa un cambio diametral en nuestra estructura jurídica y administrativa, nos parece necesario señalar un periodo de *vacatio legis* suficiente, para que se corra el lógico proceso de adaptación. Nos parece que la reforma deberá empezar a regir a partir del 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; b) Con el objeto de hacer frente a las responsabilidades que se determinen, y para respetar el orden y equilibrio

TESIS CON  
FALLA DE OMBRES

283



LEGISLATIVO FEDERAL  
MEXICO DE DIPTANOS

25

de los poderes, las autoridades administrativas deben señalar una partida presupuestal para el ejercicio fiscal que corresponda, que se aprobará dentro del presupuesto de cada una de las instancias de gobierno, federal, local y municipal para ese año; c) Tomando como referencia la legislación comparada, y las experiencias que nos aporta, estas Comisiones apuntan la posibilidad de que en la legislación secundaria, se estudie la capacidad financiera y se establezcan límites de indemnización según las diferentes áreas de servicio o actividad pública. Hay que tomar en cuenta que, por la naturaleza de los servicios, la cuantía de algunos daños puede ser mucho mayor en unas materias que en otras. Hacemos la aclaración que, esta posibilidad legislativa, debería respetar, en nuestro parecer, tres parámetros: el principio de equidad, la responsabilidad directa y objetiva y un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones.

Aunado a lo anterior, compartimos con los iniciadores, la perspectiva de que establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, favorece la eficiencia en los servicios, despierta la confianza en las autoridades y, por lo anterior, incentiva a la inversión privada, nacional y extranjera.

Una vez expuestas las consideraciones anteriores, estimamos conveniente señalar, a manera de síntesis, las siguientes:

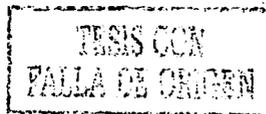


LEGISLATIVO FEDERAL  
MEXICO DE DIPTANOS

26

#### CONCLUSIONES:

1. Consideramos plausible y muy necesaria la reforma que se propone a esta Soberanía, con el objeto de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, a nivel constitucional.
2. Los integrantes de esta Comisiones que dictaminan hemos hecho propio el contenido esencial de esta iniciativa porque consideramos que contribuye de manera fundamental a la justicia y a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, y que por lo mismo fortalece nuestro Estado de Derecho.
3. Con el fin de respetar el campo propio de la Constitución y fortalecer el fin que persiguen las iniciativas dictaminadas, estas Comisiones proponen un texto de decreto que se pretende incorporar a nuestra Constitución Jurídico Política. La responsabilidad patrimonial del Estado debe consagrarse como un mandato al legislador, federal y local, para que regule la responsabilidad directa y objetiva del Estado, manteniendo en las formas y procedimientos de indemnización los principios de justicia.



284



DEL LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Por lo antes expuesto y fundado, nos permitimos someter a la consideración de la II. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como integrante del Poder Revisor de la Constitución, el siguiente proyecto de

**DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACION DEL TITULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

**Título Cuarto**

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Art. 113 .....



DEL LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

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.

**TRANSITORIOS**

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 1° de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

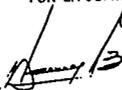
29



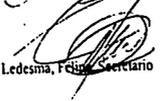
PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

30

POR LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS  
CONSTITUCIONALES:

  
Dip. Peralés Meléndez, Abelardo, Presidente

  
Dip. Andrés Pérez, Miguel, Secretario

  
Dip. Urbiola Ledesma, Felipe, Secretario

Dip. Arceo Corcuera, Álvaro, Secretario

Dip. Lavara Mejía, Gloria, Secretaria

Dip. Arroyo Vieyra, Francisco Agustín

Dip. Escalante Jasso, Aracely

Dip. García de Quevedo, Juan

  
Dip. González Cobera, Enoé

  
Dip. Hernández Gómez, Tulio

  
Dip. Herrera Beltrán, Efraim

Dip. Ibarra Pedroza, Juan Enrique

Dip. Lamadrid Sauza, José Luis

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

286



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

31

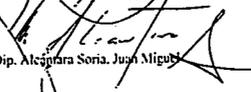
  
Dip. Muñoz Fernández, Lourdes Angelina

  
Dip. Ocegüera Ramos, Rafael

  
Dip. Rizo Ayala, Salvador

  
Dip. Silva García, Librado

  
Dip. Trinidad Palacios, Juan José

  
Dip. Alcázar Soria, Juan Miguel

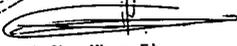
  
Dip. Contreras Rodríguez, Pablo



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

32

  
Dip. Medina Plascencia, Carlos

  
Dip. Olvera Higuera, Edgar

  
Dip. Rodríguez Prats, Juan José

Dip. Báltiz Vázquez, Bernardo

Dip. Gómez Álvarez, Pablo

Dip. Gutiérrez Cureño, José Luis

Dip. López Rosas, Alberto

Dip. Martín del Campo, José de Jesús

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

287



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS



LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

DIP. JERSE DURAN ~~SECRETARIO~~ - SECRETARIO  
~~Dip. Jackson Ramirez, Enrique Secretario~~

Dip. Sodi de la Tijera, Demetrio

Dip. Arizmendi, Efrain

Dip. Cantú Garza, Ricardo

Dip. Duran Reveles, Porfirio

POR LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL:

Dip. Espina Von Roehrich, José

Dip. Villalobos Pérez, Esperanza, Presidenta

Dip. Faesler Carlisle, Julio

Dip. Soláys Chavez, Miguel Angel, Secretario

Dip. Cervantes Peredo, David Ricardo

Dip. Segura Rangel, Sandra, Secretaria

Dip. Velasco Oliva, Jesús Cuauhtemoc

Dip. Noyola, David Miguel

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

288



SENDER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

35

Dip. Batres Guadarrama, Lenia

Dip. Brugada Molina, Clara Marina

Dip. De Souza Mayo, Francisco

Dip. Barnes García, Guillermo

Dip. Martínez Cruz, Ma. Guadalupe Francisca

Dip. Serrano Pérez, Humberto

Dip. Godínez Bravo, Miguel Ángel

Dip. Moreno Garavilla, Jaime Miguel



SENDER LEGISLATIVO FEDERAL  
CAMARA DE DIPUTADOS

36

Dip. González González, Enrique

Dip. Gazca Enrique

Dip. Guevara Ramírez, Héctor

Dip. González Espinoza, Manuel

Dip. Busio Mujica, Marcos Augusto

Dip. Angeles Ceron, Miguel Esteban

Dip. Hernández Gómez, Tulio

Dip. De los Reyes Torres, José Ma.

TRABAJO  
FALLA DE ORIGEN

289

06 NOV. 2001

*San Sebastián*

Queda de Primera Lectura.

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS  
CONSTITUCIONALES, GOBERNACIÓN Y  
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA

08 NOV. 2001

*[Signature]*  
Segunda Lectura.- A discusión, intervinieron los Senadores Néstor Astudillo Flores (PRI) y FAUZ HAMDAN MAD (PAN) a nombre de las Comisiones. Se aprobó por 50 votos. Pasa a las Legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 71, 72 y 135 Constitucional, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 56, 60, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de la mencionada Minuta, presentado a la consideración de esta II Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES

Primero.- El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó el 22 de abril de 1999, una iniciativa de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Segundo.- En la misma fecha la Mesa Directiva de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tercero.- Así mismo, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados presentó el 16 de junio de 1999, una iniciativa para modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en adicionar un duodécimo párrafo al artículo 116, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción octava al artículo 116 y un segundo párrafo a la Base Quinta, apartado C, del artículo 122, así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la misma.

Cuarto.- En la misma fecha la Mesa Directiva de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, la turnó a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen.

Quinto.- Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, dictaminaron conjuntamente las dos iniciativas antes mencionadas, para emitir el dictamen el día 28 de abril del 2000, en sentido aprobatorio de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional.

Sexto.- El 28 de abril de 2000 se aprobó el dictamen en el pleno de la Cámara de Diputados, remitiéndose para su efecto constitucional a la Cámara de Senadores, el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto por el que se modifica

FALLA DE ORDEN

la Denominación del Título Cuarto y se Adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Séptimo.- El diecisiete de abril de 2001 la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, la minuta con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que procedieran a su estudio, análisis y dictamen.

#### CONSIDERACIONES

De la Minuta sometida a nuestro estudio, se desprende que su objetivo central es el de sentar las bases constitucionales para dar pauta a la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, ampliando de esta manera las garantías de gobierno frente a la administración.

La responsabilidad, en el ámbito jurídico, es la obligación de reparar o satisfacer a consecuencia de una causa legal. A partir de ello, el Estado tendrá a su cargo la obligación de indemnizar por los daños antijurídicos que haya causado por consecuencia de su actividad.

La responsabilidad patrimonial del Estado se configura actualmente como uno de los pilares del Estado social y democrático de derecho. Con esta se guarda cabal respeto al principio de garantía patrimonial, consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que sea conculcado por el poder público.

La jurisprudencia española del Tribunal Supremo con vasta experiencia en el caso, considera este tipo de responsabilidad como "una garantía fundamental en la órbita de la seguridad jurídica, aun cuando se entronque más directo lo tenga con el valor "justicia"... " (Sentencias de 4 de julio de 1990, 21 de enero de 1991 y 12 de marzo de 1991) Sobre este aspecto Santamaría Pastor y Martín Rebollo también reconocen un principio de garantía patrimonial que consiste en los derechos de los

particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las Inmisiones singulares de que éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos y que se fundamenta en última instancia, en el principio de solidaridad de todos los ciudadanos y en la cobertura por la colectividad de los daños singulares causados a algunos de ellos por la acción de los poderes públicos.

Como se expresó anteriormente, la responsabilidad conlleva la obligación de responder por el daño causado por sus acciones u omisiones, pero, cuando hablamos de que ésta pueda ser imputable al Estado, cuyas finalidades son el interés general y el bien común surgen reticencias a la idea de que su ejercicio pueda resultar perjudicial.

Esta percepción originada en la premisa de que el Rey no puede equivocarse ni causar daños, dentro del contexto del origen "divino" del poder que permeó hasta el siglo XIX, afortunadamente ya es una concepción superada.

En el desarrollo evolutivo que ha experimentado este tema se ha reconocido por parte de cada vez mayor número de países la situación de que, en la medida en que las funciones del Estado se han tomado cada vez más amplias, aparejado a los beneficios que procura, esta entidad realmente puede realizar actos lesivos a sus gobernados.

Ya mencionaba Hauriou sobre el particular, que hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instinto popular; que la Administración actúe, pero que obedezca la ley; y que actúe, pero que pague el perjuicio.

La doctrina ha mencionado a este respecto que no en todos los casos deben soportarse las consecuencias perjudiciales de la actividad o servicio público, sino que como lo menciona Gil Ibanez, deben arbitrase los correspondientes mecanismos de reparación imputando a los poderes públicos la responsabilidad patrimonial que en cada caso les corresponde.

La adopción de medidas legales o jurisprudenciales como un avance ante la irresponsabilidad del poder se remonta a las resoluciones sobre el tema emitidas a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

finales del siglo XIX por el Consejo de Estado francés; posteriormente, en 1946 fue emitida en Estados Unidos la "Ley Federal de Reclamación de Perjuicios" y un año después en el Reino Unido fue aceptada la responsabilidad de la Corona.

En otros países esta garantía se encuentra ubicada en el rango constitucional. Ejemplo de ello son Alemania e Italia y los países americanos Uruguay y Brasil, además del caso español donde se perfeccionaron sus normas relativas hasta quedar insertas en la Constitución de 1978.

En México, aún cuando existen normas dispersas que atribuyen responsabilidad al Estado en diversos ámbitos, como el laboral y civil, a decir de Gabino Fraga ha regido el principio de irresponsabilidad del Estado. La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de 1941 significó un avance importante ante esta problemática, contando con el mérito de haber introducido la posibilidad de una reclamación directa hacia el Estado. Dicha ley finalmente, fue abrogada al encontrarse desprovista de la debida eficacia por haber establecido mecanismos sumamente complejos para exigir su cumplimiento.

Mediante el presente proyecto de decreto se pretende hacer la reforma necesaria para cambiar la situación antes descrita. Su contenido se circunscribirá a la responsabilidad de carácter extracontractual, no abarcando otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, civil, penal, laboral o la propia de las personas que materialmente pueden ser responsables, las cuales continuarán subsistentes en sus respectivos ordenamientos.

El sistema que se establecerá en México permitirá que la responsabilidad a fincar cuente con dos importantes características: ser objetiva y directa.

Será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.

En cuanto a la responsabilidad objetiva, con ella nos referimos a que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o legal de un funcionario en particular.

Cabe aclarar que la actividad que pudiera resultar dañosa, será aquella que guarde el carácter de administrativa, tomando en cuenta que un aspecto central de la responsabilidad del Estado es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Al respecto, la colegisladora ha argumentado que, en efecto, la tarea que podría resultar mayormente dañosa por la magnitud y cantidad de los actos que desarrolla, es la administrativa, además de que la figura de la responsabilidad se ha ubicado y avanzado preferentemente en el ámbito del derecho administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.

Por ello, aunque no se niega la posibilidad de causación de algún daño por parte de los poderes legislativo y judicial, por lo incipiente del tema y posibles consecuencias no deseables, estos quedan estudiados por el momento de la responsabilidad patrimonial. Este criterio será el que prevalezca, en tanto la evolución en la experiencia jurídica y la doctrina sobre el particular proporcionen los elementos para ampliar la responsabilidad de los demás órganos del Estado.

No pasa inadvertido a esta Comisión, el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que "El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular". Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de "daños" y el concepto de "responsabilidad objetiva y directa".

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.

No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

derecho, sin perjuicio por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto.

Como consecuencia del actuar irregular que mencionamos, surgirá la obligación a cargo de la Administración de indemnizar a efecto de restaurar la integridad del patrimonio afectado. Este patrimonio lesionado, de acuerdo a la más explorada doctrina, deberá ser susceptible de individualización con relación a una persona o grupo de personas.

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, establecida el año pasado para analizar las oportunidades tendientes a la modernización política y el rediseño del país, presentó como una de las conclusiones de la mesa "Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos" la necesidad de "definir la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que por error, dolo o negligencia en el desarrollo de su actividad administrativa se causen a los bienes o derechos de los particulares, así como los mecanismos correspondientes de defensa ciudadana".

En ese tenor, estamos de acuerdo en que será fundamental la construcción de un sistema de responsabilidad patrimonial, materia del presente dictamen, como una respuesta cabal del legislativo ante una exigencia cada vez mayor de la sociedad.

Como se menciona en las consideraciones de la Minuta en estudio, es necesario advertir que las razones que se han esgrimido en México en contra del establecimiento de la responsabilidad directa del Estado, son primordialmente de carácter económico. Aunque es un argumento sin duda justificable, estamos ciertos de que las dificultades financieras para hacer frente a las indemnizaciones a que se acredite tener derecho de ninguna manera pueden predominar sobre la necesidad de hacer respetar el Estado de Derecho.

Estas Comisiones Unidas estamos convencidos de que la inclusión de estas disposiciones en nuestra Constitución será la piedra angular en el mejoramiento de la conducción del servicio público dejando atrás la impunidad ante el despliegue de conductas indebidas. Esto, en conjunto con el fortalecimiento del marco jurídico en materia de responsabilidad de los servidores públicos, obligará a los funcionarios a

actuar con mayor precisión y en apego a derecho, con lo cual se verán reducidos a futuro, los casos en que se presenten inconformidades por parte de los particulares.

Esta disposición supera las deficiencias de la Ley de Depuración de Créditos mencionada con anterioridad, al dar sustento a mecanismos sencillos y ágiles de protección a los particulares, los cuales en su conjunto permitirán contar con normas dotadas de plena eficacia que realmente cumplan con su cometido.

Como lo afirma certeramente la colegisladora, el marco jurídico con que contamos en la materia actualmente no es suficiente, exponiendo que: "Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria." Tomando en cuenta esa situación, se plantea dejar atrás la necesidad de demostrar la culpabilidad del servidor público para requerir de manera indispensable, la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad estatal.

De esa manera, será necesario demostrar el vínculo de causalidad entre el actuar de la Administración y sus servidores públicos, en ejercicio de su potestad como agentes de la misma, con el resultado dañoso. Esto no implica que la falta de individualización de la conducta e identificación del funcionario relacionado impida demostrar la conducta irregular de la administración, siempre y cuando la titularidad de la actividad o servicio que produjo el daño, pueda ser atribuida al Estado.

Por otro lado, un dato relevante de esta modificación constitucional consiste en que establece un verdadero sistema de responsabilidad, donde la misma se irradia a las autoridades estatales y municipales que, de acuerdo a los artículos transitorios del decreto, deberán crear las disposiciones y mecanismos necesarios para responder sobre los daños que produzcan las actividades a su cargo.

Respecto al criterio para el pago de indemnizaciones, el cual omite la aplicación de la proporcionalidad y equidad como parámetros de cuantificación, nos manifestamos de acuerdo con las consideraciones de la Minuta al concluir que, el evitar el uso de estos términos dará como resultado "la consagración de un derecho más amplio y contundente" que busca asegurar la justicia -cuyo contenido abarca estos dos

SESG CON  
FALLA DE COM EN

principios- apartándose de problemas de interpretación que pudieran entorpecer el ejercicio de este derecho. Finalmente corresponderá a la ley secundaria establecer los márgenes de estos montos atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

En este mismo tenor, con el fin de que la Administración pueda hacer frente a dichos pagos sin causar un desequilibrio en sus finanzas, se establece la iniciación de la vigencia del decreto de reformas, a partir del primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación el Diario Oficial de la Federación. Este tiempo se ha considerado suficiente para preparar los presupuestos de cada instancia de gobierno, de acuerdo a los márgenes de indemnización que establezcan los ordenamientos reglamentarios que se expidan.

En cuanto a la vía por la cual se hará exigible la responsabilidad por parte de los particulares, consideramos correcto el razonamiento vertido por las comisiones dictaminadoras de la H. Cámara de Diputados en el sentido de que no es conveniente ni necesario establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional, además de que el desarrollo de este aspecto será más bien materia de una legislación secundaria.

Respecto a la ubicación de la norma, estas Comisiones Unidas consideran correcto complementar con ello las disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos dentro del artículo 113. De esta manera, quedará colocada dentro de la Constitución en la parte orgánica de los poderes del Estado, sin menoscabo de la garantía que contiene.

Con el apuntalamiento de la responsabilidad del Estado se fortalecen las instituciones y el país mismo. Los gobernados ya no tendrán la obligación de tolerar conductas indebidas o esperar la sanción de los servidores públicos que les causen alguna afectación para sentirse resarcidos.

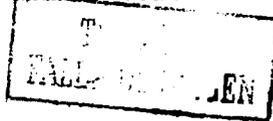
Los miembros de estas Comisiones Unidas estamos ciertos de que esta medida legislativa apoyará el tránsito de México hacia un estado, donde realmente se respeten plenamente las garantías de sus habitantes. Esto sin duda, repercutirá favorablemente en los más diversos ámbitos de la vida nacional, tanto político y social, como económico, al generar una mayor confianza en nuestro país.

Una reforma de esta magnitud no puede considerarse factor de vulneración de las arcas nacionales, sino por el contrario, un impulso al desarrollo nacional, un freno a la irresponsabilidad, la negligencia y una acción promotora del ejercicio cabal de las actividades del Estado en beneficio de todos los mexicanos.

Una vez expuestas las consideraciones de estas Comisiones Unidas, estimamos oportuno señalar, a manera de síntesis las siguientes:

#### CONCLUSIONES

- 1.- Consideramos acertada la inserción de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro orden jurídico, máxime al quedar ubicada en el rango de norma constitucional.
- 2.- Esta medida legislativa significará un gran avance en el combate a la impunidad del Estado y el tradicional sentido de irresponsabilidad con que se ha venido conduciendo, donde nos hemos colocado al margen de la evolución que la figura de la responsabilidad ha tenido dentro del derecho en otras naciones.
- 3.- Con esta reforma, el poder legislativo apuesta a lograr la solidez del Estado de Derecho en México, seguros además, de que esta innovación repercutirá en la confianza de la población ante el despliegue de actividades del servicio público y al fortalecimiento de las garantías de los particulares frente a la Administración.
- 4.- Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que les ocasione la actividad administrativa del Estado. Por ello, y ante el trastorno que esto implica, es de elemental justicia proveer la reparación que corresponda sin importar que el emisor del mismo haya sido una autoridad.
- 5.- La modificación constitucional que se dictamina significa un gran avance para nuestro sistema jurídico, al sentar las bases para otorgar mayores garantías a los particulares; en específico, en materia de seguridad jurídica al dar sustento a la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva.



6 - Por último, consideramos apropiado no limitar estas disposiciones al ámbito de la Administración federal, sino irradiar esta obligación a todos los niveles de gobierno, mismos que se encargarán de establecer los mecanismos necesarios para la protección de los gobernados, en un esfuerzo nacional por afrontar esta problemática.

Una vez analizada la Minuta estudiada y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO

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

#### Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Art.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.

#### TRANSITORIOS

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 1°. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

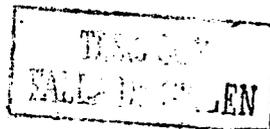
- a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para delimitar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer el debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no será menor a un año ni mayor a dos.

Dado en el Salón de Comisiones Miguel Ramos Arizpe, de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en México, Distrito Federal.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

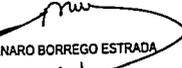
SEN. MANUEL BARTLETT DIAZ  
Presidente

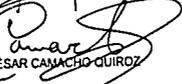


  
SEN. JESÚS GALVÁN MUÑOZ  
Secretario

SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ  
Secretario

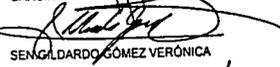
  
SEN. HÉCTOR ANTONIO CASTUDILLO  
FLORES

  
SEN. GENARO BORREGO ESTRADA

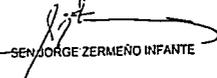
  
SEN. CÉSAR CAMACHO QUIROZ

  
SEN. NETZAHUALCÓYATL DE LA VEGA  
GARCÍA

SEN. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ  
PARÁS

  
SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA

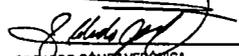
  
SEN. ADALBERTO ARTURO MADERO  
QUIROGA

  
SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE

  
SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA

SEN. JORGE EMILIO GONZÁLEZ  
MARTÍNEZ

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

  
SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA  
Presidente

  
SEN. HÉCTOR MICHEL CAMARENA  
Secretario

  
SEN. RUTILIO ESCANDÓN CADENAS  
Secretario

  
SEN. CÉSAR CAMACHO QUIROZ

  
SEN. MANUEL BARTLETT DÍAZ

SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN

  
SEN. HUMBERTO GARCÍA TORRES

  
SEN. JAVIER CORRAL JURADO

SEN. ARELY MADRIS TOVILLA

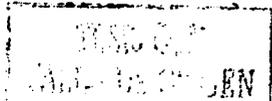
  
SEN. JUAN RODRÍGUEZ PRATS.

  
SEN. FABIÁN MALDÁN AMAD

SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ

  
SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE

SEN. JORGE E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ SEN. ARMANDO MÉNDEZ DE LA LUZ.



COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA

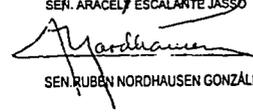
  
SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES  
Presidente

  
SEN. ORLANDO HAREDES LARA  
Secretario I

  
SEN. JOSÉ A. CASTAÑEDA PÉREZ  
Secretario

  
SEN. ARACELI ESCALANTE JASSO

  
SEN. MIGUEL SADOT SANCHEZ

  
SEN. RUBÉN NORDHAUSEN GONZÁLEZ

  
SEN. JUAN RODRÍGUEZ PRATS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN