



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO, COMO ENTE DE DERECHO PÚBLICO FRENTE A LOS PARTICULARES”.**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DIANA ROMÁN VANEGAS

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES

NOVIEMBRE 2005

m350487



AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO :

TE DOY GRACIAS

Por permitirme gozar de todos los dones que inmerecidamente me haz concedido, en principio por tu amor y misericordia para conmigo y los míos; y en segunda, por la familia que me haz prestado por su salud y bienestar. Y finalmente, por permitirme llegar a este momento tan significativo para mí y los míos.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO :

Gracias por permitirme pertenecer y portar con gran orgullo los colores de esta gloriosa Institución.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN :

Gracias por permitirme ocupar un lugar en sus aulas a lo largo de mi carrera profesional, por ser egresada de esta gran Institución la FES ACATLÁN mi segundo hogar.

A MIS PROFESORES :

Por que gracias a ellos he logrado encontrar mi camino profesional entendiendo por qué la U.N.A.M. es la máxima casa de estudios.

UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO :

A MI ASESORA LA LICENCIADA ALICIA LARA OLIVARES

Por haberme distinguido con el honor de dirigir el presente trabajo de tesis; por su paciencia, comprensión, por su tiempo y sus valiosas observaciones no encuentro otra forma de agradecerle a usted que dedica gran parte de su vida a ayudar a universitarios que como yo, deseamos obtener un título profesional; muchas gracias y que Dios la bendiga siempre.

CON TODO RESPETO A TODOS Y CADA UNO DE LOS MIEMBROS DEL H. SINODO:

Lic. Juan Antonio Diez Quintana

Lic. Ramón Pérez García

Lic. Alicia Lara Olivares

Lic. Juan Teodoro García Garnica


Lic. Héctor Campos Padilla

Un agradecimiento para todos los miembros del Jurado que además fueron nuestros profesores en el seminario, que pese a las múltiples actividades que cada uno tiene, nos dieron parte de su tiempo, espacio y conocimiento para orientarnos y hacernos acertadas observaciones en la elaboración del presente trabajo.

A MIS AMIGOS DE LA CARRERA Y SEMINARIO :

ADRI, JUANA, IVHETT, ARIDAY, CRISTINA, CARO Y NEMO, gracias por su amistad y el tiempo que compartimos juntos, espero siempre tenerlos conmigo, deseo que este sea solo el inicio de una vida llena de logros para todos.

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

NOMBRE: Diana Román
V. Vegas
FECHA: 29/11/05
FIRMA: 

DEDICATORIAS

A MI PADRE :

Llevo en mi corazón todas las cosas buenas que me hacen dar gracias a Dios por ser tú mi papá, el hombre al que tanto admiro, amo y respeto, mi genio; gracias por estar a mi lado apoyándome y cuidándome siempre. Hoy solo quiero que sepas que te Amo y que estoy muy orgullosa de ti, espero no haberte decepcionado, perdóname por no entender cuanto me amas, te Amo y agradezco todo tu amor y apoyo.

A MI MADRE :

Quisiera poder decir que me parezco un poco a ti pero eso es imposible pues tu eres un ángel que Dios me mando para cuidarme, amarme y guiarme por el camino de la vida; como decir gracias cuando con una mirada me consolaste, cuando con un abrazo me protegiste, cuando con un beso me demostraste, cuanto me amabas; tú que me enseñaste que no existen imposibles en la vida. Espero no haberte decepcionado por mis decisiones, por mi actuar, por no decir te Amo, esta es la forma más sincera que encontré para decir gracias Mamá que Dios te bendiga y me permita tenerte por siempre conmigo.

A MIS SOBRINOS ARANZA Y RICARDO

Por que con su presencia han llenado mi vida de amor y alegría, gracias por enseñarme a ser feliz con una sonrisa. Nunca olviden que hay lazos de amor que nos unen por siempre, arriba los PUMAS.

A MI HERMANO RICARDO :

Mi hermano mayor toda la vida juntos, los sueños, miedos, recuerdos, son un mismo código de amor para los dos no tengo palabras para decir te Amo, te admiro, te extraño y necesitare siempre junto a mí. Tus sueños son mis sueños, tu dolor es mi dolor, tu alegría es mi alegría; tienes que salir adelante por tu familia, quítate las culpas para seguir adelante. Nunca olvides que te Amo y que daría mi vida por tí, gracias por tu amor, apoyo y ejemplo.

A MI HERMANA PAMELA :

Mi omí, mi amiga, mi alma gemela, cada día que pasa te admiro y respeto más vas a llegar muy lejos; hoy solo quisiera poder evitar que sufras o fracasas, pero eso no esta en mis manos, espero que nunca olvides que cuentas conmigo y que con gusto daría la vida por ti , que te Amo y necesito junto a mí ; y que nunca seré tan grande para dejar de necesitar tu alegría, apoyo y amor que siempre me das te Amo, respeto y admiro.

A MI CUÑADA MÓNICA

Por pertenecer a esta familia, por tu comprensión, interés y cariño para con los míos, gracias por ayudarme aún en esas pequeñas cosas que significan mucho para mí.

INDICE	PAGINAS
	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO 1. Precedentes Históricos hacía un Estado de Derecho	1
1.1. Irresponsabilidad del Estado	3
1.2. Hacia un Estado de Derecho	4
1.2.1. Responsabilidad del Funcionario	5
1.2.2. Responsabilidad Parcial del Estado	6
1.2.3. Responsabilidad Directa del Estado	9
1.3. El Principio de Legalidad y la Responsabilidad del Estado , bases de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	10
1.4. Personalidad Jurídica del Estado y la Administración Pública	11
1.4.1. La Administración Pública y el Derecho Administrativo	12
1.4.2. Concepto de Derecho Administrativo	13
1.4.3. Relación del Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional	15
1.5. Concepto de Responsabilidad	16
1.5.1. Diferencia de la Responsabilidad Directa, Solidaria, Subsidiaria, Patrimonial del Estado y Objetiva	19
1.6. Derechos y Obligaciones de los Particulares frente a la Administración Pública	20
1.6.1. Clasificación de los Derechos Subjetivos de los Particulares	22
1.6.2. Segunda Clasificación de los Derechos Subjetivos de los Particulares	24
1.6.3. Obligaciones de Carácter Público a cargo de los Particulares	25
1.6.4. Clasificación de las Obligaciones Públicas en razón de su contenido	28
CAPÍTULO 2. Origen y Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	
2.1. Sistemas Representativos de la Responsabilidad del Estado	31
1. Sistema Ingles	32
2. Sistema Estadounidense	33
3. Sistema Alemán	34
4. Sistema Italiano	35
5. Sistema Argentino	36

6. Sistema Brasileño	37
7. Sistema Uruguay	37
2.2. Sistema Actuales Más Avanzados	
1. Sistema Francés	38
2. Sistema Español	39
2.3. Responsabilidad del Estado-Juez	42
2.4. Responsabilidad del Estado-Legislador	44
2.5. Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial en el Derecho Mexicano y las Disposiciones Legales que la han regulado	
1. Ley de Expropiación de 1936	45
2. Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940	46
3. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1959	47
4. Ley Federal del Trabajo de 1970	47
5. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 1974	49
6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976	51
7. Ley de Servicio Postal Mexicano de 1986	54
8. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991	54
9. Ley Aduanera de 1995	55
10. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1989	55
11. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994	56
12. Código Financiero del Distrito Federal de 1994	56
13. La Regulación de la Responsabilidad Patrimonial en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941	57
2.6. La Responsabilidad Patrimonial del Estado contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
1. Artículo 20, fracciones I y X.	60
2. Artículo 22, segundo párrafo	61
3. Artículo 94, cuarto párrafo	61
4. Artículo 107, fracción XVII	61
5. Artículo 111, noveno párrafo	62
6. Artículo 113	62
7. Artículo 14, segundo párrafo	62
8. Artículo 16, primer párrafo	63
9. Artículo 27, segundo y tercer párrafo	63
10. Artículo 1	64
11. Artículo 31, fracción IV	64

CAPÍTULO 3. Teorías que fundamentan la Responsabilidad Patrimonial del Estado, La Responsabilidad Civil Subsidiaria y Solidaria, y el Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos

3.1. Teorías que fundamentan la Responsabilidad del Estado	65
3.1.1. Teoría de la Igualdad o de la Proporcionalidad de las cargas	65
3.1.2. Teoría de la Responsabilidad por riesgo	67
3.1.3. Teoría de la Representación	68
3.1.4. Teoría Organicista	69
3.1.5. Teoría de la Equidad y Enriquecimiento Ilegítimo	70
3.1.6. Teoría de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social y Estado de Derecho	71
3.1.7. Teoría de la Garantía Legal	72
3.2. Responsabilidad Civil del Estado	74
3.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su Relación con la Responsabilidad Patrimonial del Estado	79
3.3.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	81
3.4. Imputación al Estado	85
3.4.1. Condiciones de la Imputación	87
3.5. Objeto de la Responsabilidad	89
3.6. Elementos de la Responsabilidad	92
1. Daño	92
2. Nexo Causal e Imputación	100
3. Concurrencia Causal	103
4. Concurrencia de dos o más Entidades Públicas	104
5. Culpa de la Víctima	105
6. Hecho de un Tercero	106
7. La fuerza Mayor	106

CAPÍTULO 4. Análisis de la Incorporación de la Garantía de Seguridad Patrimonial a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

4.1. Análisis de la Incorporación de la Garantía de Seguridad Patrimonial a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	107
4.2. Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	109
4.3. Factores objetivos de la Responsabilidad Patrimonial Objetiva del Estado	112
4.4. La Responsabilidad Objetiva por Riesgo Creado establecida en los artículos 1932, fracción VI y 1913 del Código Civil Vigente	116
4.5. Análisis de Reforma a los Artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º, 2º, 3º, 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	119
4.6. Propuesta para Reformar los Artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º, 2º, 3º, 24, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	129
Conclusiones	134
Bibliografía	137

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizará , valorará y reconocerá el origen, evolución e incorporación de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nuestro sistema jurídico.

Por lo tanto identificaremos los conceptos y elementos que integran la Responsabilidad del Estado, así como la clasificación de cada una de las Teorías que tratan de justificar y establecer las bases jurídicas de la responsabilidad en los países que la contemplan.

Analizando los preceptos legales de nuestro país que han regulado circunstancias específicas de la Responsabilidad patrimonial del Estado para concluir con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado Publicada el 1 de enero del 2005.

El reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con la incorporación en la Constitución de dicha garantía representa un gran avance en el desarrollo jurídico-social de nuestro país, al aceptar ser sometido en su caso a la reparación de los daños y perjuicios causados legal o ilegalmente por él.

La responsabilidad del Estado no se debe concebir únicamente como una garantía otorgada a los particulares, sino también como una condición necesaria para el eficiente funcionamiento de la Administración Pública, tal como lo establece el artículo 113 de Nuestra Constitución Política; la propia Responsabilidad reflejará la organización administrativa, es decir, si al realizar sus actividades y tareas cotidianas de una manera eficiente de calidad y cuidado esto limitará también la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En el primer Capítulo se pretenden ubicar las diversas formas en que se ha manifestado la Responsabilidad del Estado, así como destacar los principios de legalidad y la Responsabilidad del Estado como base de la institución, la mención de conceptos del Derecho Administrativo; personalidad del Estado de la Administración Pública, relación del Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional, explicar los conceptos de las Responsabilidades; para concluir con los Derechos y Obligaciones de los particulares frente a la Administración Pública.

En el segundo Capítulo se expone el origen y evolución de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, situándola en su contexto histórico; con tal fin de igual manera se estudian algunos países que han incluido dicho sistema y como lo han regulado.

Destacando la avanzada participación jurídica, tanto legal, doctrinal y jurisprudencial de esta materia de los sistemas; Francés y Español, cada uno con métodos distintos para concluir con un régimen de Derecho Público. Presentando los principios que establece la Responsabilidad Estado-Juez y Estado-Legislator, concebida como consecuencia inevitable del concepto de lesión patrimonial que debe indemnizarse.

También analizaré los antecedentes más importantes que en materia de Responsabilidad del Estado se han presentado en la historia de nuestro país en los últimos 180 años.

El tercer Capítulo tiene por objeto destacar las diversas Teorías que buscan justificar el porqué las acciones u omisiones lesivas de los servidores públicos le son atribuidas al Estado a fin de reestablecer los daños y perjuicios causados al particular.

Analizando los dos regímenes hoy derogados para resolver la responsabilidad del Estado en nuestro País; uno de carácter civil, y otro de carácter administrativo en el cual el Estado intervenía para cubrir la reparación reclamada, una vez que resultara responsable el servidor público sujeto previamente a un procedimiento administrativo, así como los supuestos posibles de imputación de responsabilidad y los elementos integrantes de la misma.

Por último el Cuarto Capítulo contiene un análisis de la reforma e, incorporación a nuestra Constitución Política de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el reconocimiento de nuestro sistema jurídico mexicano, de los daños y perjuicios que la actividad administrativa del Estado puede causar en los bienes y derechos de los particulares, por lo cual el Estado procede a indemnizar. Así como un estudio de los factores objetivos de la Responsabilidad Patrimonial Objetiva del Estado.

Examinar la Ley Reglamentaria del Artículo 113 Constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; concluyendo con una propuesta de Reforma de algunos artículos de la misma, con el fin de presentar una pequeña aportación a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestro País.

CAPÍTULO 1

PRECEDENTES HISTÓRICOS HACÍA UN ESTADO DE DERECHO

1.1. IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y espacio, los derechos de los gobernados frente a él han tenido un contenido diverso, desde su ausencia total en los Estados absolutistas, hasta su precaria existencia en el Estado liberal y el desarrollo de un sistema jurídico en el Estado de Derecho que busco establecer un equilibrio entre el Estado y los gobernados.

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, por que él era el supremo señor, Estado y gobernante era 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”.¹

En esta época el Estado era irresponsable y omnipotente, pues casi todos los habitantes eran esclavos, y los hombres libres participaban en la magistratura como miembro de la ciudad, pero no tenían derechos individuales frente a los del Estado.

En la Edad Media se produjo una transformación en la organización económica, política y social de Europa, cuando el monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos.

¹ García De Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Civistas, Madrid, 1989 . Pág. 26.

En estas condiciones resultaba imposible la existencia de un Estado de Derecho, ya que los gobernados eran objeto del poder absoluto del Rey, la ausencia de derechos personales impedía cualquier relación jurídica con un poder absoluto que sólo se manifestaba como una facultad limitada para preservar su existencia, la paz interior y la justicia entre los gobernados, de lo cual se desprenden las siguientes características:

a) La máxima autoridad del monarca, que lo colocaba sobre todas las personas e instituciones.

b) Irresponsabilidad de su actuación, ya que debido a su soberanía no podía ser considerado responsable por los daños materiales causados a los gobernados.

c) No podían demandar al Estado, ya que por estar sobre todos no tenía responsabilidad legal, no existía institución o persona que pudiera juzgarlo.

Suecia, Prusia, Australia, Rusia, y España, principalmente, organizaron el funcionamiento del poder de acuerdo con los siguientes principios:

“La voluntad del Rey es Ley”, “El Rey no se equivoca”, “El Rey no puede causar daños”, por lo que los gobernados, los súbditos deben su persona, sus bienes y privilegios al Rey”.²

Estas características se presentaron en Europa y sólo en algunas monarquías se dió alguna moderación en su manifestación, tal es el caso de Inglaterra, cuyos movimientos sociales lograron limitar el poder del Rey.

² Porrua Pérez, Rafael. Teoría del Estado. Editorial . Porrua, México, 1992. Pág. 113.

Cuando por alguna razón se llegaba a ocasionar algún daño a los gobernados, bien sea en su persona o en sus bienes, esto era considerado como "Un caso fortuito o de fuerza mayor", y por lo tanto, el afectado carecía del derecho para reclamar indemnización, el fundamento que servía de base para negar la responsabilidad estatal era el concepto de soberanía.

Gabino Fraga dice que "El concepto de soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impidiendo considerar al Estado como responsable cuando se mantiene dentro de dichas limitaciones. Lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación".³ (sic)

Por lo tanto, ante la concepción generalizada de los estados absolutistas fue imposible el desarrollo de un Estado de Derecho, al no haber sujetos de derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

En esta época el Estado era irresponsable, pues casi todos los habitantes eran esclavos, y los hombres libres participaban en la magistratura como miembros de la ciudad, pero no tenían derechos individuales diferentes a los del Estado.

Porrúa Pérez Rafael considera que : "En esta etapa prevaleció la idea de que el poder público estaba sustentado en el derecho divino otorgado por Dios".⁴

El maestro Gabino Fraga dice que : "El concepto de soberanía es considerada como un derecho de voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado impone".⁵

³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1980. Pág. 415.

⁴ Porrúa Pérez , Rafael. Teoría del Estado. Editorial. Porrúa. México, 1994. Pág. 226- 230.

⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México, 1988. Pág. 67.

1.2. HACIA UN ESTADO DE DERECHO

Los principios que conformaron la esencia del Estado de Derecho desde su constitución jurídica, son los mismos principios de carácter político que inspiraron a la Revolución Francesa, la declaración de los derechos del ciudadano y la división de poderes, con estos principios se busco luchar contra las arbitrariedades y el principal instrumento para frenar dichas arbitrariedades por parte del rey fue el principio de legalidad.

El concepto de Estado de Derecho ahora se entiende como que el Estado crea al Derecho y que aquél, por autolimitación, se somete a éste a través de las normas jurídicas que el mismo Estado produjo. Por lo tanto; si el Estado tiene como finalidad lograr el bien común, éste no podría alcanzarse si el propio Estado no accede a reconocer la responsabilidad que pueda causar y en su efecto acceder a reparar los daños y perjuicios que toda actividad puede ocasionar en mayor o menor medida.

El sometimiento de los gobernados al poder absoluto del monarca, produjo finalmente una fuerte reacción de los individuos que, al tratar de suprimir toda manifestación que limitara su libertad individual, trajo como consecuencia la implantación de la democracia, con la cual se sometió el rey a la ley y se reconocieron los derechos de todos los gobernados frente al Estado, con lo que se generaron las relaciones jurídicas entre la autoridad y los gobernados, que dieron lugar al establecimiento de un Estado de Derecho.

Terminando con el larguísimo período de la irresponsabilidad del Estado, anterior al siglo XIX que no permitió el desarrollo y establecimiento de ninguna relación jurídica entre el Estado y los administrados, como tampoco introducir la institución de la responsabilidad del Estado.

1.2.1. RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO

La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la irresponsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario. Este tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionario y dentro del mandato de la ley, por tal motivo el Estado no es responsable al no poder causar daños a los gobernados y si éstos lo llegaran a sufrir sería a consecuencia de que el funcionario en su actuación quebrantó la ley y por lo tanto, al ser culpable del daño, él es el único responsable.

No obstante que lo anterior modificó la situación de los particulares frente a la actuación perjudicial del Estado, no fue suficiente para lograr el pleno resarcimiento de los daños. Por un lado permaneció inmodificable el principio "De la irresponsabilidad del Estado", y por el otro, se presentó el problema de saber quién sería el responsable de los daños que se causaron al gobernado, aun cuando el funcionario obrara apegado a la ley, ya que si éste en su actuación pública lo hizo conforme a las normas jurídicas y no obstante causó daños, él no es responsable ni tampoco lo es el Estado.

Es así como se dejó a los particulares en completo estado de indefensión por la imposibilidad de ejercer medio legal alguno para lograr la indemnización respectiva.

El maestro Gabino Fraga establece que : "El sistema Inglés y Estadounidense presentaron , el mecanismo por el cual la Administración designaba a un funcionario para que fungiera como demandado aún cuando detrás del funcionario estaba el Estado para sufragar los gastos públicos de las indemnizaciones.⁶

⁶ Idem. Pág. 67.

1.2.2. RESPONSABILIDAD PARCIAL DEL ESTADO

Con el transcurso del tiempo, las ideas en torno a la responsabilidad por daños causados en el ejercicio de las funciones públicas fueron cambiando para introducir la responsabilidad estatal en determinados actos, dependiendo de su naturaleza.

El jurista Serra Rojas concibe que : “Así en una primera etapa se consideró al Estado responsable cuando los actos que ocasionaban el daño eran en gestión”. Poco después la idea evolucionó al establecer como fundamento de la responsabilidad del Estado el daño proveniente de una falla de servicio del agente o funcionario”.⁷

La Teoría de Actos de Autoridad y de Gestión tuvo su apoyo en la Teoría de la Doble Personalidad del Estado: una pública y otra privada, la primera regida por las normas de derecho público que se manifiesta cuando actúa en ejercicio de su soberanía y la segunda, regulada por el derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial que implica que cualquier persona jurídica colectiva se vea sometida al derecho en un plano de igualdad.

Los actos de gestión son aquellos que caen en la esfera del derecho privado, ya que son de tipo patrimonial en cuanto que en ellos existe el derecho de igualdad entre las partes. Los actos de autoridad, por el contrario, son reguladas por el derecho público y se rige por el principio de subordinación o de supraordenación, existiendo, en consecuencia, la desigualdad entre la administración y los administrados.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial. Porrúa. México, 1994. Pág.167.

Por lo tanto, si los actos dañosos son de gestión, el Estado es responsable pecuniariamente en virtud de que son sucesos de tipo patrimonial que se hallan sometidos al derecho privado, al igual que los de cualquier particular, por el contrario, si tales actos son de autoridad, el Estado no es responsable porque ellos provienen del ejercicio de su soberanía, la responsabilidad estatal por actos de gestión vino a suavizar un poco la absurda e injusta idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado, pues con ella los particulares ya contaban con una posibilidad de lograr la indemnización.

Para Altamira Gigena es : “El Consejo de Estado francés quien estableció la teoría de los actos de autoridad y de gestión para analizar la responsabilidad del Estado y llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede entrañar la responsabilidad del Estado, pero se subordina esta responsabilidad a una falla de servicio público”.⁸ (sic)

En virtud de que en Francia existe la doble jurisdicción: administrativa y judicial, la primera encargada de analizar la responsabilidad del Estado y la segunda la responsabilidad de los particulares, con el fin de determinar la vía procedente y a quién demandar el pago de la indemnización, era necesario analizar si la falta había sido de servicio o personal del funcionario.

Para el jurista Altamira Gigena : “Existe falta de servicio si al cumplirse la función se ha causado un daño, el funcionario ha cumplido con su obligación, no hay extralimitación en sus facultades, no se ha salido del ámbito de sus atribuciones y sin embargo, se ha producido un perjuicio, no son aquellas negligencias, omisiones, errores, que si bien reprobables, están íntimamente vinculadas al servicio”.⁹

⁸ Altamira Gigena , Julio I. Responsabilidad del Estado. Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., Buenos Aries, 1978. Pág.65.

⁹ Altamira. Ob.Cit., Pág. 66.

Por el contrario existe falta personal cuando el funcionario se ha extralimitado en sus funciones, bien sea que actuó inspirado en sus pasiones, caprichos o preferencias, por lo anterior el Estado será responsable en los casos en que haya existido falta del servicio y será irresponsable cuando exista falta personal del funcionario.

En virtud de que bajo el sistema descrito con anterioridad el afectado no siempre lograba la reparación del daño, por las insolvencias del funcionario, la jurisprudencia del Consejo francés, en *"la ejecutoria Anguet"*, del 3 de febrero de 1918, determinó que podría coexistir una falta personal y una de servicio, debido a que en ocasiones ambas estaban íntimamente vinculadas.

Altamira Gigena Dice que : "Cuando dos culpas distintas, cometida la una personalmente por un agente de la Administración, e impersonal la otra, por el servicio administrativo, han concurrido a la producción del daño y otra también cuando de un mismo hecho se encuentran ambas faltas, si fue personal del agente y no obstante se encuentra unida a la ejecución del servicio; en ambos casos citados, existe la coexistencia de faltas y por lo tanto el agraviado se encuentra en la posibilidad de elegir a quien demandar, a la administración en la vía administrativa, o al funcionario en la vía ordinaria, o bien a los dos, pero esto no le da derecho de obtener dos indemnizaciones, sino sólo una, bien que le pague el Estado o bien el funcionario".¹⁰

¹⁰ - Altamira Gigena, Julio I. Responsabilidad del Estado. Editorial. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires, 1978. Pág . 70-71.

1.2.3. RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO

Esta responsabilidad es el resultado de la evolución doctrinal y jurisprudencial de las anteriores. Con ella también cambió la noción de la soberanía, dado que ésta determinaba que con base en ella el Estado se impone a todos sin compensación; sin embargo, a partir de esta doctrina el soberano ya no es el Estado sino el pueblo.

El maestro Gordillo Agustín opina que : “En esta última etapa de la evolución de la responsabilidad del Estado, éste responde por los daños causados en razón del funcionamiento de los servicios públicos, a la cual la doctrina francesa denomina “responsabilidad por falla del servicio público”.¹¹ (sic)

La responsabilidad por fallo o falta del servicio público se origina por la necesidad, por un lado, de determinar los casos en que el Estado era responsable cuando no existía la culpa, por otro lado se origina para fijar las bases sobre las cuales se regulariza este tipo de responsabilidad, que se establecerían en principios y reglas especiales, distintas de las previstas en el Código Civil y más acordes al derecho público.

Por último no obstante que desde la época en que se originó esta doctrina a la fecha la noción de servicio público ha variado, pues actualmente no toda la actividad estatal es servicio público y no todo servicio público es una actividad del Estado, para efectos de esta responsabilidad el servicio público sigue teniendo el significado que le otorgaba la escuela clásica francesa, entendida como toda la actividad estatal.

¹¹ Gordillo, Agustín A. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1980. Pág. 50.

1.3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, BASES DE LA INSTITUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo por su propia voluntad se somete.

PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La forma como se va introduciendo el principio de la Responsabilidad del Estado, en Francia y España, a finales del siglo XIX, es por medio de la distinción de que no todas las manifestaciones del Estado son de poder y, por tanto, éste sólo podrá ser responsable de sus manifestaciones que no son de poder, estableciéndose el derecho del particular a reclamar su indemnización.

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre en Francia en 1789, se reconoce el principio de la “**Inviolabilidad**” de la propiedad privada, lo que constituyó una limitación a las acciones del Estado.

Más tarde en 1841, se introduce la figura de la “**Expropiación**”, que es la base de la institución de la responsabilidad del Estado, realizándose el reconocimiento primero vía jurisprudencial en Francia y después vía doctrinal y legislativa en otros países del mundo.

“Un Estado de Derecho es aquél en el que el Estado reconoce los derechos de los particulares de reclamar cuando el Estado les causa daños, y éste asume su obligación de indemnizar los daños”.¹²

¹² Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. Pág. 430.

1.4. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La concepción del Estado como persona jurídica, cuya actuación es la manifestación de un poder que el pueblo le ha otorgado, a la vez que se somete al Derecho, creado por él, dando lugar a una dualidad del Estado como órgano político y persona jurídica. Como órgano político queda establecido en nuestra Constitución, en sus artículos 39,40,41 que así lo prevé y como persona jurídica, el artículo 25 del Código Civil Federal le reconoce su capacidad como sujeto de derechos y obligaciones, cualidad que conocemos con el nombre de "personalidad".

El reconocimiento de la personalidad del Estado la debemos a las aportaciones doctrinarias de los juristas alemanes en el siglo pasado, además de las bases de lo que hoy conocemos como Derecho público. El Estado es una persona jurídica al ser sujeto de derechos y obligaciones constituyendo una unidad jurídica, la Administración Pública al tener personalidad jurídica, es susceptible de imputarle la responsabilidad por los daños y perjuicios que realiza con su actuación.

"El Estado ahora se concibe como una persona jurídica, tal cosa ocurre con la Administración Pública la cual al realizar determinadas funciones específicas el Derecho Administrativo considera a la misma con personalidad jurídica, no hay motivo para negar la personalidad jurídica de la Administración Pública y por ende, la imputación de la responsabilidad patrimonial a la misma".¹³ (sic)

No hay motivo para negar la personalidad jurídica de la Administración Pública y por ende, la imputación de la responsabilidad patrimonial a la misma.

¹³ Idem. Pág. 433.

1.4.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La organización política – jurídica de la sociedad, estructurada en un ente que denominamos Estado, supone la suma de intereses de los individuos que la integran lo que conocemos como interés público, este interés colectivo asumido por el Estado, hace necesaria la administración de los elementos básicos para llevar a cabo su realización como entidad.

El Estado presenta una organización para la realización de sus fines, dicha organización y actuación individualmente reciben el nombre de “**Administración**” , con el calificativo de “**Pública**” por la entidad que las comprende, por ello cuando nos referimos al conjunto de órganos que forman la estructura del Estado, la llamamos Administración Pública. Con el mismo nombre designamos a la acción que estos órganos realizan en el cumplimiento de sus tareas, por lo tanto la función administrativa etimológicamente significa *ad y ministrare*, que significa servir o cuidar; o *ad manus trahere*: manejo o gestión que se raciona con una tarea de subordinación.

El concepto “administración” inicialmente se utilizó para designar una actividad relativa a la prestación de servicios a otras personas, la palabra administración se deriva del latín “*ministrare*” que significa servir o cuidar, con ella se designaba a la acción de servicio para la satisfacción de necesidades, de esta manera se entendió que la acción de administración la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad.

El concepto de administración también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo el objeto doble: el órgano y su actuación, con el calificativo de pública, cuando se le relacionó con el Estado.

1.4.2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo forma parte del Derecho Público que regula la función administrativa de los diversos poderes y órganos constitucionales que integran al Estado. Así mismo también puede definirse como una rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan, dichas normas y principios son precisamente los relativos a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, vista necesariamente en sus aspectos de órgano y de actividad

En la opinión de Gabino Fraga : “De acuerdo con tratadistas de la materia han aportado o sus conceptos o definiciones del Derecho Administrativo, las cuales se han transformando y adaptado a la realidad , desde el punto de vista de la actividad del Estado y de la Administración Pública en particular”.¹⁴

Además de estudiar los principios y normas relativos a la Administración Pública, también estudia los medios con que cuenta, a fin de llevar a cabo sus atribuciones y las relaciones que genera con sus servidores públicos a si como con los particulares y sus responsabilidades.

¹⁴ Idem. Pág. 47.

Características del Derecho Administrativo:

- 1- Estudia la estructura de la Administración Pública a fin de conocer sus formas de organización: centralizada, descentralizada, desconcentrada, naturaleza jurídica, competencia, jerarquía.

- 2- Estudia la actividad de la Administración Pública manifestada en procedimientos, actos administrativos, contratos administrativos, concesiones, servicios públicos.

- 3- Estudia los medios con que cuenta la Administración Pública, como atribuciones, facultades regladas y discrecionales, poderes de policía, ejecutoriedad de sus actos; bienes de dominio público y del dominio privado de la nación.

- 4- Estudia las relaciones que genera con los servidores a su servicio y con los gobernados, recursos administrativos, controles y responsabilidades.

1.4.3. RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL

El Derecho Administrativo es un producto del Estado de Derecho, el cual nace y se desenvuelve en virtud de que la organización y funcionamiento de los órganos que ejercen el poder se encuentran regulados con base en las disposiciones constitucionales que los establecen, de donde se desprende una estrecha relación de ambas disciplinas, y una dependencia del Derecho Administrativo al Derecho Constitucional, puesto que sin éste no puede existir aquél.

El Derecho Constitucional es la base de toda la regulación del Estado, por lo que las diversas disciplinas que lo integran lo que se conoce como Derecho Público, se deriva de él, así tenemos que el Derecho Constitucional establece las bases orgánicas del establecimiento y de la manifestación del Estado, así como los derechos y garantías individuales de los gobernados; el Derecho Administrativo, como base de aquél, desarrolla sus principios e instituciones, estructurando su propia materia.

Para el maestro Manuel m. Díez: "El Derecho Constitucional es la espina dorsal del Derecho Administrativo, ya que todas las normas fundamentales de éste tienen su nacimiento en aquél y así puede decirse que la actividad jurídica de la administración encuentra sus limitaciones en la Constitución".¹⁵

¹⁵ Manuel m. Díez. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Pág. 69.

1.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El vocablo responsabilidad se deriva del latín "*sponsor*", que significa "el que se obliga por otro", a su vez, "responder" proviene del verbo "*respondere*" que quiere decir "hacer frente". De lo anterior se desprende que el binomio "**responsabilidad y responder**" se refieren a una situación constreñimiento de una persona frente a otra en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.

Para Rojina Villegas "La existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil".¹⁶

En el Derecho Romano el daño en propiedad ajena "*damnum injuri dactum*", era una de las obligaciones nacidas "*ex delicto*", el principio consistía en que cuando una persona causaba sin derecho un perjuicio a otra persona atacando su propiedad, la equidad quiere que haya reparación en provecho de la víctima. Esta materia fue regulada por la *Ley Aquilia* la cual se refirió a los daños causados en propiedad ajena. Además para el cálculo del daño, se tenía en cuenta no sólo el valor comercial, sino también las circunstancias específicas de cada caso.

La indemnización fijada para estos casos era el valor más alto en los últimos treinta años, la indemnización podía exceder considerablemente el daño sufrido, ya que aun habiéndose causado daño parcial, se debía pagar la indemnización por el valor total.

¹⁶ Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, México, Editorial Porrúa, 1997, Pág. 296.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho en relación a la naturaleza jurídica de la responsabilidad por culpa:

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

Época: 5ª. Tomo: LXVI. Páginas: 316.

RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURÍDICA DE LA.—“La idea de responsabilidad no constituye una noción autónoma independiente de toda premisa; ella es complementaria de una noción previa: de la obligación. La expresión “responsabilidad”, define la situación en que se encuentra el que ha fallado a su deber, o a una obligación prescrita por la norma y se ve expuesto a consecuencias penosas. La responsabilidad no es otra cosa que la institución jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación de una obligación. La obligación legal es una regla de conducta fijada por el legislador, que constriñe a hacer o a no hacer una cosa.

La obligación coloca al deudor en la necesidad jurídica de cumplirla; pero esa necesidad jurídica no es algo que fatalmente imponga el cumplimiento, pues deja al obligado en la posibilidad de faltar a la obligación. La violación del deber tiene una sanción, que no es otra cosa que la medida que toma el legislador, para asegurar el respeto de la norma, porque un mandato desprovisto de sanción, es vano. El que ha violado un deber jurídico, se enfrenta a una disposición legal y provoca la reacción del poder encargado de mantener el orden jurídico en la sociedad. La calidad de autor del daño, sólo sirve para designar al individuo que se ha enfrentado a la norma legal.

“El incumplimiento de la obligación puede resultar de dos distintas órdenes de causas: unas, dependientes directamente de la voluntad del deudor, como lo es el dolo, o indirectamente, como lo es la culpa; y otras completamente independientes de la voluntad del deudor, como caso fortuito o fuerza mayor”¹⁷.

¹⁷ Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del estado. Editorial. Porrúa. México. 1997. Pág. 21.

En la teoría de la culpa no hay falta sino cuando el acto lesivo es imputable al agente. Para la responsabilidad por el daño, se requiere que el acto que lo causa pueda ser impuesto a la voluntad de su autor y ante la dificultad que entraña para el ofendido acreditar que el agente ha incurrido en falta, de acuerdo con la regla general de que la prueba incumbe al que demanda, supuesto que aquél no puede observar los elementos íntimos y morales de la falta, sino que su existencia sólo puede ser revelada por métodos indirectos, especialmente cuando se trata de negligencia, se ha aceptado en teoría la inversión de la prueba, imponiendo al demandado, autor del daño, la carga de la prueba exonerarte.

Procedente: Tomo LXVI, pág. 316.- Amparo directo 5627/38, Sección la Rink Guillermo.- 10 de octubre de 1940.

La consecuencia natural en el Derecho civil, es la reparación de los daños que sufrió injustamente alguna persona, dicha reparación es una forma de restablecer el daño o perjuicio causado. La reparación en principio, tiene por objeto volver las cosas a su estado anterior al daño producido y sólo de ser esto imposible o a elección de la persona dañada se concede una indemnización.

1.5.1. DIFERENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DIRECTA, INDIRECTA , SOLIDARIA , SUBSIDIARIA, PATRIMONIAL DEL ESTADO, Y OBJETIVA

La Responsabilidad Directa es aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser necesario identificar o demandar previamente al servidor público responsable de la misma.

La Responsabilidad Indirecta es aquella que precisa identificar previamente al servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se responsabiliza frente al particular lesionado.

Nuestro sistema mexicano se identifica con la subsidiariedad, es decir que el Estado sólo intervendría en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en la posibilidad económica de resarcir los daños y perjuicios ocasionados con su actuación ilícita.

La Responsabilidad Solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quién dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea al servidor público causante del daño o la Administración Pública de quien depende. Lo anterior no restringe la posibilidad de repetición entre uno y otro en función de su respectiva concurrencia en los daños causados.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, es aquella exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la prestación de sus servicios públicos.

La Responsabilidad Objetiva , es aquella que se da con el sólo hecho de establecer la existencia del daño y su origen para otorgar la indemnización por los daños y perjuicios causados a los particulares.

1.6. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DERECHOS DE LOS PARTICULARES

¿Cuáles son los derechos y garantías de que gozan los particulares frente a la actuación del Poder Público?

El problema de la situación de los particulares frente a la Administración Pública implica establecer un criterio sobre la existencia y naturaleza de los derechos públicos de los administrados, es decir sobre el concepto del Derecho Subjetivo.

El Derecho Subjetivo está constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos:

1. Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica de una regla de derecho;
2. Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales;
3. Que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación.

“Es necesario que exista el derecho y que haya una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder de exigir, en el Derecho Público no siempre la Administración está obligada a actuar, es fácil distinguir los casos que constituyen la regla general, en que las autoridades tienen una competencia definida y limitada por la ley y aquellos en que las propias autoridades gozan del llamado “Poder discrecional”, es decir cuando la ley les deja libertad de decisión”¹⁸

¹⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Elementos de Derecho Administrativo II. Editorial. Limusa. México. 1999. Pág. 126.

En opinión de Lares Teodosio: "Para poder dar a cada uno los atributos de la Administración activa un carácter distinto y propio, que se ha dividido en poder gracioso y poder contencioso, según que ofende los intereses o hiere los derechos de los individuos. En el primer caso, la Administración obra y razona para determinar lo más conveniente a los intereses generales; en el segundo, forma averiguaciones para juzgar y decidir, combinando el interés general con el derecho de cada uno, sin dañar este derecho o sacrificándolo si así fuera indispensable. El poder Discrecional se analiza por la situación de los particulares frente a la Administración siendo necesario para determinar la existencia de aquél, se debe precisar si ellos tenían un interés o un derecho".¹⁹ (sic)

El Poder Discrecional se analiza por la situación de los particulares frente a la Administración siendo necesario para determinar la existencia de aquél, se debe precisar si ellos tenían un interés o un derecho.

El Poder Discrecional debe definirse tomando la situación de la Administración frente a la ley y no frente a los particulares (Suprema Corte de Justicia, Instancia: tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 7º Volumen : 217-228. Parte: Cuarta. Página: 98).

EL INTERÉS COMO CONDICIÓN DEL DERECHOS SUBJETIVO

"El interés es aquella ventaja, comodidad o conveniencia que pueda sacar un individuo de una medida administrativa".

El interés en cuyo favor se ha establecido el poder de exigir es otra de las condiciones requeridas en el concepto del Derecho Subjetivo, cuando la ley obliga a la Administración a realizar una actividad o le impone una abstención, no de los individuos aisladamente, sino para la satisfacción del interés general, puede suceder que aquella actividad redunde en el beneficio de un individuo y que al mismo, éste tenga un interés en su realización.

¹⁹ Lares, teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México, 1852. Pág. 492.

En algunos casos el interés individual puede coincidir con el interés general, éste comprende necesidades que rebasan la de los individuos y que se extienden en el tiempo hasta abarcar el interés de las generaciones futuras.

En el amparo en revisión 274/69 fallado por la Suprema Corte el 18 de enero de 1972 se afirma de el *"interés no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que sea así es menester que el Derecho Objeto tutele"*

Y más adelante dice *"el Derecho Subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables:" a saber una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia"*.

1.6.1. CLASIFICACIONES DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS PARTICULARES

Los derechos subjetivos pueden clasificarse en razón de la naturaleza del acto jurídico de donde se derive. Si el acto jurídico es de Derecho Público y si uno de los sujetos de la relación es el Estado, se tendrá el Derecho Público Subjetivo.

Si el acto es de Derecho Privado, aunque el Estado sea sujeto de la relación se tendrá el Derecho Privado Subjetivo.

"Tratándose de los derechos públicos, cuando el Estado es el sujeto de quien puede exigirse la prestación, puede admitirse la posibilidad para exigir determinadas prestaciones en contra del Poder Público".²⁰

²⁰ Idem. Pág. 128.

También pueden clasificarse los Derechos Subjetivos en razón de su contenido, es decir, por lo que ellos pueden exigir:

1. Derechos de libertad, llamados también Derechos del hombre.
2. Derechos Sociales.
3. Derechos Políticos.
4. Derechos Administrativos.

Los Derechos del hombre constituyen la esfera de la libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación de que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que vaya en contra de tales derechos.

“La libertad por si sola constituye un derecho, para que éste exista es necesario que el individuo tenga el poder de exigir su respeto. El contenido entonces de los derechos de la libertad es fundamentalmente negativo, por que se traduce en la posibilidad de exigir una abstención”.²¹

En nuestra Constitución Mexicana encontramos contenidas dichas garantías individuales en los primeros 29 artículos del precepto legal.

Los Derechos Sociales son las acciones positivas en virtud de los cuales se reciben del Estado prestaciones o beneficios creados a favor de las clases sociales que se encuentran en condiciones desfavorables.

Los Derechos Políticos pueden definirse como poderes de los individuos, en su carácter de miembro del Estado, con una calidad especial, la de ciudadano, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, ya sea contribuyendo en la creación de los órganos de éste, o fungiendo como titulares de dichos órganos.

²¹ Andres Serra Ronas. Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1989. Pág. 146.

Los Derechos Administrativos, a diferencia de los Derechos Individuales, tienen un contenido positivo, que consiste en el Poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por la ley, en el desarrollo normal de la actividad administrativa, esta clase de derechos son los que entran principalmente en juego, pues están comprendidos en ellos todos los que tienden a obtener una prestación específica del Estado, como ocurre respecto del suelo; o los que tienen por objeto la realización de ciertos actos jurídicos, como son el otorgamiento de permisos o autorizaciones para el aprovechamiento exclusivo de los bienes públicos, por último, aquellos cuyo contenido es el goce de los servicios públicos establecidos por la Administración Pública.

1.6.2. SEGUNDA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS PARTICULARES

I. Derechos de los administrados al funcionamiento de la Administración y a las prestaciones de los servicios públicos.

II. Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración Pública.

III. Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración Pública.

1.6.3. OBLIGACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO A CARGO DE LOS PARTICULARES

La naturaleza de la obligación pública:

Es la obligación pública el deber impuesto a los particulares por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones (positivas o negativas).

De la misma manera que las atribuciones del Estado tienen por objeto satisfacer determinados intereses individuales cuyo reconocimiento obliga a otorgarles un derecho de exigir la prestación correspondiente dando origen al Derecho Público Subjetivo, así el cumplimiento de las atribuciones exige cierta cooperación de los particulares que se impone unilateralmente a éstos, originándose para ellos una obligación especial.

“Estas obligaciones se distinguen claramente de la obligación civil, por la diversidad del régimen jurídico a que está sujeta, pues en virtud de su conexión de atribuciones del Estado, las normas que le son aplicables son normas de Derecho Público”²²

Las obligaciones públicas pueden dividirse en dos grupos:

1. Las impuestas directamente por la ley;
2. Las que se derivan de un acto jurídico especial.

²² Acosta Romero, Miguel. Teoría de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1989. Pág. 234.

Las obligaciones derivadas de un acto jurídico especial, no pueden reposar en una disposición legal basados en el principio de legalidad el cual tiende a demostrar que ninguna obligación puede imponerse a un particular si ella no ésta autorizada por una norma legal, es decir que hay casos en que de ésta deriva inmediatamente, la obligación sin que sea necesario ningún acto intermedio, en tanto que en otros casos las obligaciones no nacen sino después de que sobre la base de la ley interviene una determinación administrativa.

El reconocimiento de la necesidad de un acto administrativo intermedio para que en algunos casos la ley pueda imponerse al particular es lo que ha servido de base a la Suprema Corte de Justicia para precisar cuándo es procedente el juicio de amparo contra la ley.

La tesis que actualmente viene sosteniendo la Suprema Corte es la de que "El amparo procede contra leyes, cuando éstas son de aplicación automática, es decir que no necesitan de ningún acto intermedio para que obliguen a los particulares y siempre que el individuo sufra un perjuicio porque se afecta la situación que guardaba antes de la expedición de la ley (S.C.J.N. De la F.,t. LXXVI,Pág.2145)".²³

Los límites a la acción del Poder Público se encuentran impuestos en beneficio de la libertad de los particulares, éstos deben poder, en ejercicio de esa misma libertad, disponer de ella y adquirir mayores obligaciones que las que la ley les impone, ampliando de esta manera la competencia de las autoridades.

²³ Carrillo Flores, Antonio. La Justicia federal y la Administración Pública. Editorial. Porrúa. México. 1994. Pág. 156.

La existencia de una tercera fuente de la obligación jurídica es el consentimiento del particular para asumirlas.

Pensar que un particular asume una obligación voluntariamente cuando falta la base legal que pueda justificarla, es decir ¿cómo se podría justificar que tal obligación produjera efectos de Derecho Público?.

Pero además una obligación voluntariamente contraída significa que el individuo amplía respecto de él la competencia de la autoridad. En nuestro régimen constitucional, en el que los órganos públicos sólo obran en razón de facultades expresas y limitadas por la ley en el que no rige el principio de que está permitido lo que la ley no prohíbe, vendría a darse facultades al particular para que quite los límites que la ley ha creído convenientes poner a la esfera de la actividad que ella realiza y permitir una intromisión de intereses particulares en una cuestión que sólo es regulada por el interés general.

Por último en la práctica administrativa de nuestro país es de uso frecuente la creación de obligaciones por el consentimiento del interesado, no son raros los casos en que para facilitar la obtención de un beneficio que la ley prescribe, sobre todo cuando su otorgamiento es discrecional, el particular asume mayores obligaciones que las leyes previene.

1.6.4. CLASIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES PÚBLICAS EN RAZÓN DE SU CONTENIDO

Las obligaciones públicas por razón de su contenido se dividen en:

1. Obligaciones personales y Obligaciones reales (servicio militar, modalidades a la propiedad).

2. Positivas o Negativas (pago de impuestos, abstención de actos que eviten o tiendan a evitar la libre concurrencia y todas las restricciones en materia de policía).

Pero además las obligaciones pueden agruparse en tres categorías:

1. Obligaciones de policía en general,
2. Obligaciones cívicas,
3. Obligaciones políticas.

1. Las obligaciones que afecten a las libertades individuales son principalmente restricciones que tienen como finalidad hacer posibles la vida en sociedad, el poder de la policía, se conoce dentro de algunas legislaciones como el conjunto de atribuciones que realiza el Estado para promover el orden y bienestar general por medio de las restricciones y reglamentaciones de los derechos de los individuos.

2. Las obligaciones cívicas y de orden administrativo, quedan incluidas en el primer término, las obligaciones generales impuestas a los mexicanos en el artículo 31 de nuestra Constitución que a la letra dice:

Artículo 31.-"Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir, en los días y horas designadas por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así como para los del Distrito Federal o de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Existen otras leyes secundarias que establecen obligaciones para prestar servicios personales, cuando se trata de la salubridad públicas, de plagas que afecten la agricultura o la ganadería, y la construcción de ciertas obras públicas.

3. Las obligaciones políticas se refieren a los individuos que tienen un vínculo especial con el Estado, que son miembros de él con el carácter de ciudadanos.

Entre dichas obligaciones se encuentran algunas que son derechos políticos, como la de inscribirse en los padrones electorales, votar en elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular.

CAPÍTULO 2

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La doctrina especializada en la materia establece como primera etapa la “irresponsabilidad del Estado”, al larguísimo período de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía siquiera la posibilidad de que cualquiera de sus primitivas formas de organización colectiva pudiera ser responsable por los daños y perjuicios causados por su actividad o sus agentes a los administrados.

El primer antecedente sobre el reconocimiento de alguna indemnización a los particulares con motivo del ejercicio de poder, se encuentra durante la etapa del Estado-policía. A partir de la primera guerra mundial y como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas, los países empezaron avanzando hacia una nueva etapa en la evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial, rompiendo con el dogma de la irresponsabilidad del Estado.

El maestro Castro Estrada opina que : “Habría que decir que los ritmos de avances son desiguales, pero también que la doctrina especializada sobre el tema se unifica cada vez más en torno a la necesidad de contar con un régimen de responsabilidad actualizado, conforme lo exige un auténtico y moderno Estado de Derecho”¹.

El verdadero origen de los principio bases de la responsabilidad del Estado fueron recogidos por la vía jurisprudencial en Francia, cuna del derecho Administrativo a partir de la Revolución Francesa en donde nacen los primeros indicios de la responsabilidad patrimonial .

¹ Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial. Porrúa. México. 1997. Pág.57.

2.1. SISTEMAS REPRESENTATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. SISTEMA INGLÉS

El sistema Inglés sufre sus transformaciones hasta el año 1947 ya que antes existía el principio medieval de que “el rey no puede hacer ilícito”, pero además se le suma otro principio el cual reconocía una inmunidad judicial a la Corona, conocido como “el principio de la *“non suability”*, según el cual para poder demandar a la Corona en Inglaterra se debía pedirle permiso a la propia Corona *“petition of rights*. Con motivo del incremento de daños causados, se ideó un mecanismo por el cual la Administración designaba a un funcionario determinado para que éste fungiera como demandado, aun cuando atrás de él estaría la Corona para sufragar los recursos económicos que tuviera que erogar, a este sistema se le conoció como “el sistema del acusado nombrado”.

Fue hasta el año de 1947 cuando la cámara de los Lores procedió a una reforma legislativa conocida como “La Crown Proceedings Act de 1947”, según esta ley se consideró que la Corona tendría el mismo tratamiento que un particular con capacidad y edad suficiente, tanto para los daños de sus agentes, como por el incumplimiento de las obligaciones propias de un patrón.

Para el jurista Álvaro Castro : “Bajo el sistema inglés, los agentes de la Administración Pública, tenía que responder directamente por los daños que causarían en ejercicio de sus actividad pública, toda vez que el principio de que “el rey no puede hacer ilícito”, exoneraba a la Corona de cualquier responsabilidad”.²

² Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial. Porrúa. México 1997. Pág. 54.

2. SISTEMA ESTADOUNIDENSE

La situación de este País es muy semejante a la evolución que tuvo Inglaterra, en Estados Unidos prevaleció el principio de "el rey no puede hacer ilícito", situación sorprendente debido a que en dicho país nunca hubo rey".

En Estados Unidos se presentó la misma restricción en cuanto que el Estado no puede ser demandado sin su consentimiento, el incremento de los reclamos obligó al Congreso norteamericano a constituir un órgano asesor especializado denominado Corte de Reclamaciones (*court of claims*). Dicha Corte se estableció en 1855, los fallos condenatorios que comprometieran recursos económicos, no podían pagarse hasta que el Congreso, previa propuesta del Secretario del Tesoro hiciera la provisión de fondos respectivamente.

Es importante mencionar que gracias a la sentencia Williams contra E.U., se crean los Tribunales de Reclamaciones, dicho criterio no se extiende a la reparación patrimonial, es decir a los denominados "torts" que constituyen los actos y hechos generadores de la responsabilidad extracontractual, para que la Corte de Reclamaciones pudiera intervenir, era necesario que el Congreso aprobara leyes privadas para lograr la restitución de los daños sufridos, por lo tanto ante el cúmulo de dificultades, hacia la mitad de los años 20, la Corte de Reclamaciones se convierte en un auténtico Tribunal capaz de resolver las controversias de poca cuantía, cuando el daño es a la propiedad y no a la persona y el propietario este de acuerdo que con él se tenga termine el asunto.

Como nos ilustra Carrillo Flores : " Los ordenamientos anglosajones son comparativamente menos desarrollados que los existentes en Francia y España, pues la responsabilidad inicialmente no se extendía a la reparación integral, es decir a los hechos y actos generadores de la responsabilidad extracontractual".³

³ Carrillo Flores, Antonio. La justicia Federal y la Administración Pública, México, Editorial Porrúa. 1973. Pág. 193.

3. SISTEMA ALEMÁN

El sistema alemán adopta en su origen un tipo de responsabilidad de carácter indirecta, como lo establece el artículo 839 del Código Civil alemán para el caso de existencia de actos ilícitos de los funcionarios.

“Si un funcionario infringe dolosamente o culposamente el deber profesional que le incumbe frente a un tercero, ha de indemnizar a dicho tercero por el daño causado. Si el funcionario sólo le es imputable la culpa y no dolo cabe dirigirse contra él si el lesionado no puede obtener una indemnización de otra forma”.

Posteriormente, el artículo 131 de la Constitución de Weimar del año de 1919, modificó el criterio para incorporar al Estado o a la Corporación en la responsabilidad por las infracciones de sus funcionarios, al decir que: “Si en el ejercicio de la potestad pública que se le está confiada, el funcionario infringe los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad alcanza en principio al Estado o a la Corporación a cuyo servicio se hallare el funcionario, el traspaso de la responsabilidad del funcionario al Estado pone como supuesto que él tiene mayor solvencia que el funcionario.

Tres décadas después, “*la Ley Fundamental de Bonn*”, ratifica el criterio de traspaso al prever en su artículo 34 lo siguiente: “Cuando alguien, en ejercicio de una función pública que le fuere conferida, violare los deberes que la función le imponga con respecto de un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o el organismo a cuyo servicio se encuentre”.

El maestro Álvaro Castro dice que : “Por último en 1981 se modifica la Ley Federal alemana la cual ahora establece que la Administración no tendrá que indemnizar si demuestra haber actuado con el cuidado debido de acuerdo con las circunstancias, avanzando hacia un sistema de responsabilidad objetiva”.⁴

⁴ Idem. Pág. 58.

4. SISTEMA ITALIANO

Producto de la concepción prevaleciente en los años 1848, en el sentido de que la soberanía y la responsabilidad eran conceptos incompatibles, durante la vigencia del Estatuto Albertino en Italia, ningún precepto constitucional contenía disposición jurídica alguna que consagrara la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado o de sus agentes públicos, como consecuencia de lo anterior la doctrina y la jurisprudencia tuvieron que realizar muchos esfuerzos para aplicar a la esfera pública normas de Derecho Privado, relativas a la responsabilidad civil.

El sistema italiano incorporo a la Constitución la responsabilidad patrimonial del Estado en el año de 1948, el artículo 28 de la Constitución a la letra dice:

“Los funcionarios, agentes del Estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas, de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos”.

De esta manera la disposición constitucional no hace otra cosa que reproducir el principio general de responsabilidad del artículo 2.043 del Código Civil, elevándolo a principio constitucional, incluyendo el artículo 28 constitucional la resarcibilidad de todo daño injustamente causado a un particular, con lesión de su patrimonio, por el ejercicio de la actividad de los entes públicos.

“Álvaro Castro demuestra y concluye que un estudio atento al artículo 28 de la Constitución Italiana, puesto en relación con las respectivas normas del Código Civil a las que remite el precepto constitucional, permite sostener el carácter objetivo de la responsabilidad de los entes públicos asume dentro del sistema general de la responsabilidad civil”.⁵

⁵ Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial. Porrúa. México. 1997. Pág.62.

5. SISTEMA ARGENTINO

En Argentina no existen normas específicas que regulen la obligación del Estado de reparar los daños que en su actuar infiera a los particulares.

Ante la inexistencia de normas de Derecho Público en Argentina se utiliza el Código Civil en relación a la responsabilidad extracontractual, el artículo 33 de dicho precepto reconoce la personalidad jurídica de carácter público del Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, y en el artículo 43 establece que:

“Las personas jurídicas responden por los daños que causen quienes las dirijan o administren, en ejercicio o en ocasión de sus funciones. Responden también por los daños que causen sus dependientes o las cosas, en las condiciones establecidas en el título: “De las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos que no son delitos”.

Respecto a la clasificación de la responsabilidad por hecho propio e indirecta por hecho ajeno y que corresponde a un superior respecto del hecho de su empleado o dependiente o por el hecho de las cosas, en la legislación civil argentina, respecto de la primera directa se encuentra en lo dispuesto en el artículo 1109 que dice en su primer párrafo que:

“Todo el que ejecute un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio”.

En cuanto a la segunda indirecta el artículo 1113 establece que:

“La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve, o que tienen a su cuidado”

Para concluir con las disposiciones civiles de mayor relevancia del tema cabe citar el artículo 1112 que dice:

“Los hechos y las omisiones de los funcionario públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este Título”.

6. SISTEMA BRASILEÑO

Las cuatro últimas Constituciones de Brasil – 1946, 1967, 1969 y 1988 aceptan expresamente la responsabilidad extracontractual del Estado, los textos establecen que: “Las personas jurídicas de Derecho Público responden por los daños que sus funcionarios, en su calidad de tales, causen a terceros. Corresponderá acción regresiva contra el funcionario responsable en el caso de culpa o dolo”.

7. SISTEMA URUGUAYO

El sistema Uruguayo contempla constitucionalmente la responsabilidad extracontractual del Estado, las Constituciones de 1934, 1952 y la actual de 1966 así lo reconocen en los artículos 24 y 25 que establecen lo siguiente:

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

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

De la lectura de los preceptos citados se concluye que el sistema de Uruguay cuenta con un régimen de responsabilidad directa del Estado.

2.2. SISTEMAS ACTUALES MÁS AVANZADOS

1. SISTEMA FRANCÉS

El sistema Francés se presenta como el pionero en conformar una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado, el sistema francés surge del espíritu de hombres que, convencidos de la necesidad de aplicar la justicia en la vida diaria, se evocan al estudio de los principios del Derecho para resolver los problemas que se les presentan para “decir el Derecho”.

En Francia se practicó el principio de la irresponsabilidad del Estado, con algunas excepciones como son el reconocimiento del deber de reparación de ciertos daños, como los ocasionados con motivo de guerra. Salvo esta clase de exclusiones el particular lesionado sólo podía exigirle responsabilidad a los funcionarios públicos por la vía civil, a esta nueva etapa se le conoce como la responsabilidad de los funcionarios públicos, la cual dejaba atrás la irresponsabilidad del Estado.

Sin embargo se le impuso al particular que para poder demandar al funcionario público debiera pedir autorización para proceder contra él en la vía civil, en efecto el órgano competente para poder autorizar la demanda civil contra el funcionario era el Consejo de Estado. Así para que el Consejo concediera la autorización se requería acreditar la falta personal del agente en la producción del daño al que se refería el particular solicitante.

Posteriormente el sistema francés reconoció que los daños que la actividad administrativa causaba deberían ser reparados, y se incluyó que cuando no se acredita la falta personal del funcionario público, los daños se reputarían causados como consecuencia de una falta del servicio de carácter impersonal o anónimo, y con estos supuestos el Estado tendría que responder.

La base del sistema francés es la falla, separando el criterio subjetivo de la culpa que limitaba el avance de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en perjuicio de los particulares dañados o lesionados acercándose más a una responsabilidad objetiva.

Una aportación muy importante es la que realiza el “*arret Blanco de 1873*” en el cual el Tribunal de Conflictos descartó la idea de recurrir al Código Civil y consagró una teoría autónoma de la responsabilidad administrativa , cuya elaboración correspondía al propio juez administrativo.

2. SISTEMA ESPAÑOL

El sistema español ha evolucionado gradualmente con la influencia de los principios rectores de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado definidos originalmente en Francia, España no fue la excepción de padecer de una evolución en esta materia como en otros casos, se encuentra en forma relativamente temprana durante el siglo pasado en múltiples y dispersas disposiciones legales que constituyen la responsabilidad del Estado.

La Ley de 1842 establece la obligación de la nación indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de las plazas, pueblos, edificios, etc.

En 1845 ya se contaba con leyes que regulaban los servicios públicos que prestaba el Estado contenía disposiciones en materia de responsabilidad .

Por otra parte la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, en su artículo 24 dispone 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 éste únicamente, durante otro año, el recurso que corresponda ante los Tribunales ordinarios competentes, a que hubiere lugar en su caso, como si hubiera sido denegada por el Gobierno”.

El anterior precepto no explica los supuestos por los cuales ha lugar la indemnización respectiva, pero si habla del hecho en que se funde el reclamante.

Basada su responsabilidad en disposiciones de Derecho Privado en el Código Civil, fundamento para poder reclamar los daños sufridos con motivo de la actuación del Estado. El artículo 1.902 del Código Civil de 1889 consagraba la noción de la culpa para poder determinar la obligación de reparar los daños causados.

En un esfuerzo por comprender al Estado en tal obligación, el artículo 1.903 señala que la responsabilidad es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder, específicamente para los casos del Estado admite su responsabilidad.

Cerrada la posibilidad de hallar mejor respuesta en el ámbito civilista, se dio un gran paso en la evolución de la responsabilidad del Estado, al incorporar en la Constitución republicana de 1931, la responsabilidad subsidiaria del Estado, y demás corporaciones públicas, establecida en el artículo 41.3 que dice:

“Si el funcionario público, en ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables por los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la Ley”.

Las disposiciones precedentes tuvieron breve vigencia y poca aplicación práctica, la verdadera transformación hacia un régimen de responsabilidad del Estado en España se realiza en 1954, con la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa que introdujo el sistema de responsabilidad de la Administración, por los daños patrimoniales causados por su funcionamiento a los ciudadanos. El objeto de la nueva Ley de Expropiación Forzosa es la extensión del sistema de garantía patrimonial de los administrados fuera del supuesto de expropiación.

Al poco tiempo se expidió la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957, que incluyó otras disposiciones concernientes a la responsabilidad del Estado como lo establece el artículo 40 de la ley:

“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 contencioso”.

La evolución del sistema español no concluye aquí, el principio se eleva a nivel constitucional al establecerlo en el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978 que dice:

“Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por las lesiones que sufra 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”.

Las más recientes reformas en esta materia se realizaron el 26 de noviembre de 1992 se expide la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que incorpora en su Título X las disposiciones 139 a 146 “De la responsabilidad de las Administraciones Públicas, de sus autoridades y demás personal a su servicio”.

El Jurista Álvaro Castro opina que: “A pesar de contar España con uno de los regímenes más avanzados del mundo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, su perfeccionamiento continúa a través de las precisiones doctrinales y jurisprudenciales de todo el mundo”.⁶

⁶ Idem. Página. 88.

2.3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ

a) En un sistema jurídico-social es el juez en quien descansa la solución última de las controversias; es el juez quien dice el derecho y por lo tanto, se le reconoce una especie de infalibilidad, presuponiendo que él debe estar por encima de cualquier error. Sin embargo sabemos que como ser humano está expuesto a equivocarse y aunque pese reconocerlo, el propio sistema procesal reconoce la posibilidad de errores en las actuaciones jurisdiccionales, al establecer una serie de recursos judiciales que son necesarios para enmendar apreciaciones jurídicas, muchas veces equivocadas.

b) Existe como es natural una resistencia a que se reconozca que el juez, que es el guardián natural de la libertad, éste sujeto a una instancia que, sólo ilustrativamente, podríamos llamar "juzgadora del juzgador".

Los avances más importantes en esta materia se deben a verdaderos escándalos públicos que tuvieron gran impacto por errores judiciales.

c) Una preocupación respecto a la regulación de la responsabilidad Estado-Juez, es el temor que genera pensar que mediante tal regulación podría perderse o disminuir la necesaria independencia judicial.

d) Entre las dificultades que se deben mencionar es la relativa a la determinación de la existencia del error judicial debe hacerse por los propios juzgadores, que con su actuación generaron los daños y perjuicios que la víctima de ellos solicita le sean reparados.

El sistema de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado supone que sea el Estado quien ante un daño causado con motivo de la prestación de un servicio como lo es la impartición de justicia efectúe la reparación correspondiente a la víctima reclamante, y sólo en casos de responsabilidad grave podría repetir en contra de los servidores públicos declarados responsables, tras un procedimiento administrativo

e) Otra dificultad es la concerniente al principio de la “cosa juzgada” que para muchos constituye el principal impedimento para reconocer la responsabilidad del Estado-juez. Nadie duda de la importancia de este principio de la cosa juzgada como una de las expresiones más elocuentes del valor “seguridad jurídica” en el Derecho.

El jurista español Juan Montero Aroca opina que “La responsabilidad del Estado-Juez por error judicial no debe negar, en principio el mantenimiento de la cosa juzgada, sino que atiende a la reparación del daño causado por el error. La seguridad jurídica exige que sea así por lo menos en los órdenes jurisdiccionales civil, laboral y contencioso-administrativo predominando el valor de la justicia sobre el valor seguridad jurídica”.⁷

El reto de la responsabilidad patrimonial Estado-Juez consiste en encontrar un sistema que concilie la necesidad de exigir responsabilidad civil a los jueces por los errores que cometan, con la independencia y autoridad que precisan para cumplir su función.

⁷ - Montero Aroca, Juan. Temas clave de la Constitución Española. Responsabilidad Civil del Juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial, Madrid , Editorial Tecnos, 1988,pág. 115.

2.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR

Esta responsabilidad se presenta cuando el Poder Legislativo, en tanto que Poder del Estado, expide una ley u ésta le ocasiona daños y perjuicios a un particular, independientemente de la aplicación de la misma por la Administración, en cuyo caso estaríamos en diversos supuestos de responsabilidad del Estado.

Esta posibilidad de reclamarle al Estado responsabilidad por una ley que hubiese expedido y que al mismo tiempo generara daños a los ciudadanos, fue definida por León Duguit en su obra "Las transformaciones del Derecho Público", combatiendo con la idea de soberanía como noción base del Derecho Público y por ende, de que "la ley no es ya el mandato del soberano del Poder Legislativo".⁸

La responsabilidad del Estado-Legislador se presenta en los diferentes países en forma variada sin embargo es posible deducir supuestos básicos que deben tomarse en consideración para la conformación del establecimiento de la teoría general de dicha materia, el supuesto natural de la responsabilidad del Estado-Legislador es el de las leyes o disposiciones legales específicas que, con su sola expedición leyes autoaplicativas, ocasionan daños y perjuicios a particulares y que son declaradas posteriormente inconstitucionales.

El segundo caso es el de leyes, que si bien son válidas desde el punto de vista constitucional y que en principio suponen que la carga o sacrificio impuesto debe soportarse por todo administrado, pueden en ciertos casos generar afectaciones particularmente graves a personas o a grupos determinados que por razón de justicia obligan a una reparación especial, tomando en cuenta que con tal acto legislativo se genere desigual gravitación o distribución de cargas públicas, o bien se produce un enriquecimiento sin causa.

⁸ Duguit León. Las Transformaciones del Derecho Público (Traducción de Alfonso Posada y Ramón Jaen), 2ª. Ed. Madrid, Francisco Beltrán Librería Española y extranjera, 1926, Pág. 319.

2.5. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL DERECHO MEXICANO Y LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE LA HAN REGULADO

A partir de la consumación de la Independencia han existido un sin número de disposiciones legales que han regulado casos específicos y circunstancias de diversa índole , asimismo en forma dispersa y aislada, en el Derecho Positivo vigente es posible identificar disposiciones legales que regulan diversos supuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

1. LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936

El artículo 1° de la ley establece aquello que se considera de utilidad pública, a su vez el artículo 2° señala en que casos, previa declaración del Ejecutivo Federal, procede a 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 comunidad. Esta es la más importante limitación al derecho de propiedad, respecto de la cual la Ley Suprema establece una indemnización.

En cuanto al precio que se fijará como indemnización, la Ley de Expropiación, hasta antes de la reforma del 22 de diciembre de 1993, estableció un criterio poco equitativo en cuanto a su base y forma de cálculo.

Afortunadamente esta disposición fue modificada en 1993, para establecer ahora que:

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

Además de existir contradicciones entre el primer párrafo del artículo 19 y 20 de la misma ley previo a la reforma de 1993, ya que el primero de los artículos dispone que: "El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", en cambio el segundo artículo establece un plazo distinto y excesivo: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse".

Con la reforma de 1993 el artículo 20 dice:

"La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaración de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que convenga su pago en especie".

2. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN DE 1940

En esta Ley encontramos además de disposiciones en materia de expropiación, dos supuestos de responsabilidad patrimonial muy claros:

Los daños a terceros derivado de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia. No obstante que los preceptos citados fueron derogados el 12 de mayo de 1995.

Cabe destacar que con esta Ley nace la responsabilidad con el sólo hecho de establecer la existencia del daño y su origen, señala la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial.

Ya que no exigía requisito subjetivo alguno que probar por parte de las víctimas o de quien operaba la nave, sino que bastaba establecer el daño y su origen. Igualmente es de destacar la modalidad frecuente en materia de responsabilidad, constante con la fijación de “límites de responsabilidad”, como lo establecía dicha Ley.

En materia de derechos de remitentes, la Ley de Vías Generales de Comunicación disponía cuáles eran esos derechos y en materia de indemnización señalaba varios supuestos, situaciones excluyentes y límites de responsabilidad.

3. REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO DE 1959

Este Reglamento contiene, diversas disposiciones concernientes a la “ocupación temporal y expropiación de terrenos”, que son necesarios para la realización de las actividades propias de la industria petrolera. Para efectos de indemnización el Reglamento obliga a Petróleos Mexicanos a cubrir en forma convencional o según lo disponga la hoy Secretaría de Energía.

4. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

Una fuente importante de daños y perjuicios se derivan de las relaciones laborales y concretamente, de los llamados “riesgos laborales”, entendidos éstos como “los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”, según lo establece el artículo 474 la misma Ley nos indica lo que pueden producir los riesgos de trabajo:

Art. 477.-“Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad permanente parcial;
- III. Incapacidad permanente total, y
- IV. La muerte”.

Lo importante es señalar el criterio ajeno de culpa, determinándose de manera objetiva la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufren algún riesgo.

El Código Civil en su artículo 1915 párrafo primero establece , cuando el Estado se ve en la obligación de indemnizar a personas particulares que con motivo de su actividad administrativa hayan sido lesionadas y lo que es aún más grave e indeseable, fallecidas.

Por su parte el artículo 484 de la propia Ley establece lo siguiente:

Art. 484 “Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa”.

La Ley laboral estableció dos artículos de suma importancia que hablan de las indemnizaciones, para tomar como referencia para efectos de las indemnizaciones que realizara el Estado en los casos en que por su actuar en que por su actuar normal o anormal, lícito o ilícito, regular o irregular, cause daños a las personas.

Art.485.- “La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo”.

Art.486.- "Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos".

Artículos posteriores de la Ley establece la indemnización de acuerdo con cada uno de los supuestos que podría producir los riesgos de trabajo establecidos en el artículo 477 de la misma Ley.

5. LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES DE 1974

En esta Ley encontramos un ejemplo de reconocimiento de **responsabilidad objetiva del Estado**.

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

El artículo 3° define en su inciso c) al daño nuclear en forma amplia como:

"La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanan, . o sean consignadas a ella".

El mismo inciso c) define al “operador de una instalación nuclear” como a “la persona designada, reconocida o autorizada por Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear”. Esta disposición deja claramente establecida la relación orgánica que existe entre el Estado y sus agentes; de manera tal que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación de los operadores, es atribuible o imputable al mismo Estado, aun cuando la Ley lo limita a ciertos supuestos, fuera de los cuales lo responsabiliza directamente.

Disponía también el artículo 4° que “La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva” y el 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 substancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de substancias nucleares”. El artículo 6° fija los límites de la obligación del operador. El artículo 7° establece la posibilidad de que el operador o transportista asuma las responsabilidades del operador. El artículo 8° se refiere a la responsabilidad solidaria cuando haya más de un operador responsable.

El artículo 9° limita a un máximo la responsabilidad. Este límite lo establece el artículo 14.

Art. 14.- “Se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a un tercero, por un accidente nuclear determinando, la suma de cien millones de pesos.

Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, se establece como límite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos.

La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho periodo cuando en el accidente estén involucrados cualesquiera sustancias nucleares o cualquier remesa de sustancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable”.

Y por último el artículo 18 fija para los casos de daños nucleares personales, de la siguiente manera:

Art. 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 casos 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”.

6. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL DE 1976

Mediante la reforma al artículo 2° de la Ley publicada el 10 de enero de 1994, se incluyó expresamente el concepto de “responsabilidad patrimonial”. Esta inclusión constituye un enorme avance, por que de esta manera el orden jurídico mexicano incorpora la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, al menos en lo que hace a su inclusión en el “gasto público federal”. Antes de la reforma de 1994 el reconocimiento de la responsabilidad, ya de por sí ilusoria, en cuanto a su ejecución económica era punto menos que imposible.

Art. 2°.- "El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión fiscal, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de "responsabilidad patrimonial", que realiza:

- 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,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritarias,
- 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".

En cuanto a la integración del Presupuesto de Egresos de la federación, la Ley dispone que:

Art. 16.- "El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2° de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas con las fracciones VI a VIII del propio artículo 2° de esta Ley, que se determine incluir en dicho presupuesto".

En cuanto a la operación práctica de cobros y pagos, la Ley dispone lo siguiente:

Art.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 y VIII del mismo artículo 2°, recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos”.

El Capítulo V de esta Ley contempla una serie de dispositivos sobre la materia de responsabilidades, se trata de los daños y perjuicios estimables en dinero que sufran la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal, o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal, por actos u omisiones que le sean imputables a los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2° antes transcrito; de ninguna manera a los que sufran los particulares o administrados con motivo de tales actos u omisiones”.

7. LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO DE 1986

En el Capítulo X de esta Ley se establece el llamado “Limite de la responsabilidad”; en el Capítulo XI lo concerniente al “Reembolso” y el Capítulo XII se refiere al “Seguro postal”, aun para los casos fortuitos o de fuerza mayor.

8. LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA DE 1991

Esta Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura, lo importante a destacar es la amplitud de la reparación que el responsable debe cubrir por la comisión de alguno de los delitos previstos en dicho ordenamiento y que se establece en su artículo 10 con el siguiente texto:

Art. 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 haya incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I. Pérdida de la vida;
- II. Alteración de la salud;
- III. Pérdida de la libertad;
- IV. Pérdida de ingresos económicos;
- V. Incapacidad laboral
- VI. Pérdida o el daño a la propiedad, 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.

9. LEY ADUANERA DE 1995

Esta Ley regula la responsabilidad del Fisco Federal con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales, mencionando que si bien el Fisco responde directamente ante los reclamantes por el valor de las mercancías extraviadas, el personal aduanero será, a su vez, responsable ante el Fisco Federal, según lo dice el artículo 28 de la Ley Aduanera.

10. REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1989

El Reglamento de Tránsito, expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, establece las normas a que deberá sujetarse el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas. Lo destacable de este Reglamento es el Capítulo XIII, denominado: "De los medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad", se integra en artículo 157 en el cual se reconoce la responsabilidad de las autoridades para reparar los daños derivados del arrastre y detención de vehículos. Dicho precepto a la letra dice:

Art. 157.- "Si con motivo del arrastre y detención de un vehículo éste sufriera daños o robos, las autoridades responsables tendrán la obligación de reparar los daños o pagar el costo de ellos a elección del particular".

11. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1994

De conformidad con el artículo 1° del Estatuto, las disposiciones contenidas en el mismo constituyen la forma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, al cual se le reconoce en el artículo 2° el carácter de entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Un aspecto de relevancia es que el mencionado Estatuto en su artículo 17 reconoce a los habitantes del Distrito Federal el derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en los siguientes términos:

Art.17.- "Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que la ley establezca, tienen derecho a:

V. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad (entendiéndose por "entidad" al Distrito Federal), de conformidad con lo establecido en la legislación civil y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos".

12. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1994

En congruencia con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal antes referido, el Código Financiero del Distrito Federal tiene una serie de disposiciones jurídicas que se refieren a la responsabilidad patrimonial de dicha entidad; principalmente en su artículo 328 que recoge los postulados de la institución, al disponer que:

Art.328.- “De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en el Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas.

Dichos pagos serán por conducto de la secretaría atendiendo a las disposiciones de este Código”.

Por último a semejanza de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Código Financiero del Distrito Federal incorpora en su artículo 391 el concepto de responsabilidad patrimonial que para efectos presupuestales comprende el gasto público del Distrito Federal, al señalar que:

Art.391.- “El gasto público del Distrito Federal se basará el presupuesto de egresos aprobado por la Asamblea y comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión fiscal, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que, en su caso se realicen”.

13. LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1941

Un antecedente plausible, pero deficiente y efímero en nuestro sistema jurídico a favor de un régimen de responsabilidad patrimonial directa del Estado, lo constituyó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, con el Presidente Ávila Camacho.

El motivo de por el cual se expidió dicha Ley fue la apreciación conjunta que realizaron por iniciativa propia de Carrillo Flores Antonio y el entonces Presidente de la República Ávila Camacho y su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, en el sentido de que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendieran a las de los mexicanos.

Con el propósito de contribuir a remediar las deficiencias de nuestros ordenamientos positivos en la materia, se expidió la Ley de Depuración de Créditos con trece artículos permanentes y cuatro transitorios. Entre los más importantes se encuentran los siguientes:

Art.1°.- "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 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, que se hallen pendientes de pago".

Art.10.- "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2° (que en lista XVI fracciones), para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en 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 funcionario responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Art.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 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".

Por otra parte el artículo 6° de la Ley disponía que sometería el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión una iniciativa de ley a fin de promover el pago de las obligaciones reconocidas por sentencia del Tribunal Fiscal.

Asimismo, y esto es importante, su artículo segundo transitorio preceptuó la derogación de todas las disposiciones legales que atribuyesen competencia a tribunales distintos del Tribunal Fiscal en las materias reguladas por la misma Ley, exceptuando, evidentemente, a los juicios en trámite.

Sin embargo dicha Ley tuvo deficiencias que desafortunadamente la hicieron prácticamente inaplicable, y fue abrogada por Decreto del Congreso de la Unión con el entonces Presidente de la Madrid Hurtado en 1988.

2.6. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CONTEMPLADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De nuestra Constitución se desprenden presupuestos fundamentales que consagran la reparación de los daños del ofendido.

La reparación de los daños o la responsabilidad civil, desde luego que no son instituciones ajenas a nuestro ordenamiento legal. “*En diversas disposiciones constitucionales encontramos su inclusión, en los ámbitos penal, civil y administrativo*”, aun cuando esta última se refiera exclusivamente a los servidores públicos. Ahora mencionaremos los artículos que las refieren:

Art.20, fracciones I y X:

“En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

- I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando garantice el monto estimado de la *reparación del daño* y las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.
- X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, *por causa de responsabilidad civil* o algún otro motivo análogo”.

Art.22, segundo párrafo:

“No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la *responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito*, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109”.

Art.94, cuarto párrafo:

“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del tribunal Electoral, así como *la responsabilidad en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación*, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece”.

Art.107, fracción XVII:

“Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine las leyes, de acuerdo a las bases siguientes:

- XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, *siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la restare*”.

Art.111, noveno párrafo:

“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 y 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”.

Art.113:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, 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 señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con *los daños y perjuicios causados* por los 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”.

Por otra parte nuestro texto constitucional establece en varias disposiciones el reconocimiento implícitamente muchos de los principios básicos de la responsabilidad patrimonial del Estado. Así por ejemplo, los artículos 14 y 16 de “*La Constitución establecen los principios de legalidad y audiencia*”, protege o salvaguarda los principales derechos de los individuos:

Art.14, segundo párrafo:

“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”.

Art.16, primer párrafo:

“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 las causas legales del procedimiento”.

Complementariamente con las disposiciones transcritas, el artículo 27 Constitucional consagra el requisito de la indemnización, que podríamos denominar la madre de la responsabilidad patrimonial, además de establecer que la propiedad debe sujetarse a las modalidades que dicte el interés público.

Art.27, segundo y tercer párrafo:

“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 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 la vida de la población rural y urbana”.

Frente a las dos limitaciones a los derechos de propiedad como son: su función social y expropiación, existen otras modalidades, como la obligación de reparar los daños que se causen a otro en relaciones entre el particular y que, evidentemente conculque el derecho de propiedad, ejercitándose el derecho de propiedad bajo las características que menciona el artículo 1912 del Código Civil, de hecho se esta limitando el uso o disfrute de un bien, sin que anule el derecho de propiedad del particular

Otro de los principios generales característicos de la responsabilidad patrimonial del Estado, es el de *“La igualdad ante las cargas públicas”*, de manera que ante, la presencia de un determinado sacrificio especial debe restablecerse el equilibrio roto, es decir, *“La igualdad entre todos los individuos”*.

Art.1:

“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”.

Art.31, fracción IV:

“Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Cabe mencionar que los recursos económicos que el Estado tendría que pagar para restablecer el equilibrio, ante la existencia de un daño comprobado, es mediante la indemnización correspondiente, como consecuencia de que la sociedad contribuye a la integración del gasto público.

Nuestra Constitución Política contiene los principios fundamentales en los cuales descansa la institución de la responsabilidad patrimonial y en consecuencia podemos afirmar, que los particulares se encuentran protegidos contra cualquier daño injusto por parte del Estado.

Sin olvidar que el particular también cuenta con el juicio de amparo como garantía de sus derechos individuales, por violación a una o varias de sus garantías contenidas la Constitución Mexicana.

CAPÍTULO 3

TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, LA RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA Y SOLIDARIA DEL ESTADO Y EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La doctrina se ha pronunciado de muy diversas formas para justificar el deber del Estado de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares, con motivo del desarrollo de su actividad administrativa, es decir para cumplir con su fin *operis*, lo cual constituye la esencia de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

3.1.1. TEORÍA DE LA IGUALDAD O DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS

Formulada por Jorge Teisseir, quien decía: “Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Además, las necesidades de la vida común exigen que cada uno soporte sin indemnizaciones los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario.

Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper “el principio de equidad, de igualdad”, que ampara por igual a todos los individuos”.¹

Dicha afirmación de Teissie está basada en la Declaración de los Derechos de 1789, que en su artículo 13 establece que: “Unos ciudadanos no deben sufrir más que los otros las cargas impuestas en interés de todos”, igualmente se declara que: “Las necesidades de la vida en sociedad y la existencia misma del Estado imponen a todos los ciudadanos, para que gocen de su organización y de sus servicios, las obligaciones de soportar sin indemnización, salvo que el legislador haya decidido otra cosa, todas las consecuencias perjudiciales derivadas del ejercicio legal y regular del poder público y del funcionamiento normal de los servicios de interés general”.²

La Teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas es objetada por algunos tratadistas por considerar que conforme a ella sólo es procedente la indemnización por actos ilegales, sin embargo existen actos legales que causan daños y que, por lo tanto, también deben repararse por el Estado que los produjo.

¹ Teissier, Jorge. *La responsabilidad de la puissance publique*. París, 1906. Pág. 147. Citado por Altamira Gigena Julio I. *Responsabilidad del Estado*, op. cit. Pág. 77.

² Idem. Pág. 78.

3.1.2. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO

Esta teoría fue defendida por León Duguit en Francia, y ejerció una importante influencia en el pensamiento jurídico, principalmente en aquellos que consideraban que los criterios del Derecho Civil no respondían adecuadamente a una serie de acontecimientos lesivos que devenían como consecuencia del actuar cada vez más amplio de la Administración Pública.

León Duguit en su obra "Las transformaciones del Derecho Público" "Explica cómo la Administración puede ser responsable, aun sin culpa alguna en el servicio público. Apunta cómo también los tribunales se apoyan en las faltas del servicio para condenar a la Administración, ya por violaciones a la ley, ya por negligencia o imprudencia de un agente, sin embargo y esto es importante, en muchas ocasiones no aparece la culpa de ningún género y, no obstante a ello, los tribunales reconocen la responsabilidad del Estado, "Y así resulta como una especie de seguro del particular contra el daño que pueda ocasionarle el funcionamiento normal de los servidores públicos, o sea contra lo que se ha llamado muy justamente el riesgo administrativo".³

La posibilidad de que existan faltas en el servicio constituyen un riesgo, que cuando se verifica, el Estado soportará las consecuencias por ser responsabilidad de una "responsabilidad por riesgo", aunque también puede haber excepciones a tal responsabilidad en los casos de que no hubiera ninguna culpa de los agentes, como en los supuestos de caso fortuito.

³ Idem. Pág. 342.

Es decir "La responsabilidad de la Administración existe por el hecho de haber ocasionado el funcionamiento del servicio público un perjuicio particular a un individuo o grupo".⁴ (sic)

Como consecuencia de la aplicación de esta teoría, se tiene que cuando la ejecución de algún servicio ocasiona un daño o perjuicio a un particular, el Estado debe de soportar la reparación del daño.

3.1.3. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN

Esta teoría de origen civilista, sostenida fundamentalmente por Meucci y Chironi, parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado por lo que el representado debe responder por los actos de sus representantes. La responsabilidad en esta teoría se funda en la culpa, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios.

La teoría de la Representación resulta inaplicable en materia administrativa, ya que ha sido superada por la teoría Organicista, en virtud de que el órgano y el funcionario son elementos de un mismo ente, por lo que la actuación del funcionario es la actuación del propio órgano.

Por otro lado, como lo sostiene Álvaro Gendín : "Es falso que la administración designe a sus funcionarios, puesto que éstos son elegidos por otros, por lo cual se presentaría el problema de determinar quien sería el responsable para el caso de los funcionarios de elección popular, los cuales son nombrados por el pueblo y de acuerdo con esta teoría los responsables serían quienes los eligieron por medio del sufragio".⁵

⁴ Idem, Pág. 350.

⁵ Gendín, Álvaro. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I, Pág. 517.

3.1.4. TEORÍA ORGANICISTA

Esta teoría de naturaleza administrativa, fue creada por el jurista alemán Otto von Gierke en 1883 surgió por la necesidad de sustituir la antigua tesis civilista de la representación.

La teoría Organicista manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia Administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.

“Según esta tesis, si los agentes de la Administración Pública son activos, diligentes y dinámicos, la Administración será activa, diligente y rápida. Si por el contrario, los funcionario son torpes, negligentes, perezosos en sus funciones, la Administración Pública será inútil, deficiente y lerda”.⁶ (sic)

⁶ Altamira Gigena Julio I. Responsabilidad del Estado. Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., Buenos Aries, 1978. Pág. 76.

3.1.5. TEORÍA DE LA EQUIDAD Y ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO

El jurista alemán Otto Mayer es el impulsor más importante de esta teoría, en su obra “Derecho Administrativo Alemán”, hace las siguientes consideraciones sobre el fundamento de la indemnización por los daños por la Administración Pública.

“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 legítimos; la responsabilidad es siempre la misma”.⁷ (sic)

“Tampoco podría invocarse como base jurídica, los principios de Derecho Civil referentes a la restitución de lo indebido, *el enriquecimiento sin causa*; en los hechos que dan lugar a la indemnización, puede haber algo que se parezca a un enriquecimiento del Estado a costa del súbdito, pero esto no es lo esencial, la indemnización corresponderá aun cuando el Estado no haya obtenido una ventaja”.⁸ (sic)

⁷ Mayer Otto. Derecho Administrativo Alemán. op. cit. T. IV . Pág. 213.

⁸ Idem, Pág. 216.

3.1.6. TEORÍA DE LA ESTRICTA JUSTICIA, BIEN COMÚN, SOLIDARIDAD SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO

El jurista argentino, Felix Sarría es quien ha formulado la defensa de esta teoría: “La responsabilidad del Estado surge por el hecho mismo de las personas o de las cosas que tienen a su servicio. No es menester recurrir a la teoría de la falta para encontrar el fundamento jurídico de la responsabilidad directa del Estado, que lleva su aplicación aun a las cosas inanimadas y a los casos en que aquél ejercita un derecho, v gr. La ejecución de una obra pública que daña a terceros, varios elementos surgen en apoyo del sistema, la “Equidad”, juega un rol primordial como lo hace también la “Justicia”, como es lógico en toda índole de relaciones generadoras de derecho.

El Estado es o debe ser justicia, si ésta, en su ausencia, no puede quedar excluida cuando se trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública, previsible o no, causados por los individuos físicos o por las cosas del servicio público”.⁹

“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 exclusivamente al hombre y olvida a la sociedad, corre el grave riesgo de caer en el individualismo. Y por el contrario, si se olvida del individuo y vuelca su mirada especialmente a la comunidad.

Por ello la posición de los gobernantes debe ser ecuaníme, mirando a la sociedad sin olvidarse del individuo”.¹⁰

Por último la finalidad del Estado de Derecho es proteger el Derecho, es un principio que forma un complejo y que tiende a lograr la seguridad jurídica y el respeto de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del Derecho Público.

⁹ Sarría, Félix. Responsabilidad extracontractual del Estado. Córdoba, 1941. Pág. 6.

¹⁰ Idem, Pág.88.

3.1.7. TEORÍA DE LA GARANTÍA LEGAL

El autor de esta teoría es el jurista argentino Rafael Bielsa, quien considera que no se puede hablar de responsabilidad cuando refiere al Estado por ser ésta una noción exclusiva del Derecho Privado, sino de una garantía legal.

“Si el Estado indemniza el daño causado por sus agentes, abstracción hecha de la culpa de ellos, en realidad contrae hacia los administrados una obligación que es garantía. En efecto, el principio tradicional de la responsabilidad no es aplicable al Estado, al menos tan llanamente como se pretende, sin el examen del fundamento tradicional de la responsabilidad que es *subjetiva*”.¹¹ (sic)

Bielsa no esta de acuerdo en : “ Prescindir de los conceptos de culpa o negligencia que aporta el Derecho Privado, aun tratándose del Estado, opina que la responsabilidad puede sólo fundarse en los principios tradicionales del Derecho, es decir, que para que se pueda atribuir una responsabilidad a la Administración Pública, es necesario que ocurran dos factores: uno culpa de sus agentes; dos, un daño jurídico”.¹²

Es decir los daños que ocasionan los agentes de la Administración no debe quedar sin indemnización, haciendo abstracción de la culpa de los mismos agentes, el Estado contrae un deber frente a los administrados que es una obligación de garantía. La Administración sí está obligada como consecuencia de la garantía legal, más no es “Responsable” pero no existe en la administración como tal la posibilidad de culpa para efectos de resarcir los daños causados, lo que no parece muy justificado, pues él mismo niega la teoría del riesgo, que no es otra cosa que una imputación que la ley hace para que repare los daños causados en razón del riesgo que la Administración crea o genera.

¹¹ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, op. cit., t. V. Pág. 5.

¹² Idem. Pág. 12.

Para explicar su teoría Bielsa dice: "En rigor cuando el Estado se obliga a indemnizar, esa obligación no supone responsabilidad en el sentido estricto, sino garantía legal y esa garantía legal no responsabilidad en el concepto tradicional presupone culpa, porque siendo ésta solamente imputable al que puede discernir sobre las consecuencias del hecho lesivo, transgrediendo un deber jurídico, no puede hablarse de culpa de la administración Pública, es decir, del Estado, por eso el Estado puede obligarse a indemnizar el daño que sus agentes causen injustamente, esa obligación que debe tener un fundamento jurídico es garantía y no responsabilidad y debe ser garantía legal, por que la obligación de indemnizar solamente puede imponerse al Estado por la ley, los tribunales no pueden hacer responsable al Estado sino cuando la ley establece esa responsabilidad¹³."

¹³ - Idem, pp. 47- 48.

3.2. RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

El análisis de la responsabilidad extracontractual por los actos ilícitos en que puedan incurrir los funcionarios públicos se rige bajo el sistema civil el cual supone el estudio de los artículos 1910 y 1928 del Código Civil del Distrito Federal, de los cuales el primero constituye “El principio general de la responsabilidad civil”.

Nuestra legislación civil establece en el artículo 1910 la concepción tradicional de la responsabilidad civil, la cual plantea la exigencia de una actuación (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor y además incluye que el daño se produzca por una obra en contra de las buenas costumbres.

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

Asimismo, el Código Civil regula la responsabilidad del Estado por los daños que sus funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones artículo 1928 sólo que esta responsabilidad es de carácter “subsidiaria”, por lo que sólo podrá hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado.

El maestro Ortiz Reyes opina que: “Cuando la falta del servidor público no le sea imputable, ya porque no ocurrió dolo o negligencia, o bien porque no se cometió en el ejercicio de sus funciones, el Estado no puede resultar sujeto imputable de la responsabilidad patrimonial, además de que el sistema del artículo 1928 dejaba en estado de indefensión al particular por la imposibilidad de identificar al servidor público autor del daño (falta anónima)”.¹⁴

¹⁴ Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la disciplina en la administración pública federal. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. Pág. 14.

Aquí cabría la necesidad de hacer una pregunta, ¿Quién debe valorar si la actuación de un funcionario público en determinada situación y circunstancias semejantes, fue la que hubiese seguido un prudente y diligente *in abstracto* funcionario público normal o promedio?.

Evidentemente en nuestro sistema jurídico sería el juzgador de primera instancia, sin embargo no serían los jueces civiles los que están más familiarizados con las actuaciones cotidianas de todos los funcionarios públicos; como tampoco sobre las particularidades de cada servicio público o las condiciones materiales para la prestación de los mismos, que muchas veces condicionan su adecuado proporcionamiento, así como de las frecuentes limitaciones de personal que conllevan deficiencias de los servicio y que injustamente podrían sólo atribuirse a los servidores públicos más directamente relacionados con la producción del daño.

La consecuencia inmediata que prevé la ley ante **la existencia de daños culposamente causados** es la reparación, en términos de lo que establece el artículo 1915 del Código Civil, cuyo primer párrafo dice:

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

Cabe mencionar que cuando con su actuar un funcionario público viola alguna garantía individual, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, lleva aparejada la obligación de **“Restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación...”** Y de acuerdo con el artículo 105 de la misma Ley, de no ser posible el cumplimiento de la sentencia de amparo, corresponderá al funcionario público respectivo, a petición del quejoso, **“El pago de los daños y perjuicios que haya sufrido”.**

Otra característica de la regulación de la responsabilidad civil en nuestro sistema jurídico mexicano, prevista en el artículo 1928 que fue modificado en 1994 , es el de la **“subsidiaridad”**, esta responsabilidad es consecuencia de la apreciación de que el verdadero responsable de un ilícito civil es el funcionario público y, por tanto, sólo que éste no tenga bienes o no los tenga en forma suficiente, el Estado haría frente a tal obligación ante el particular demandante, es decir además de la necesidad de probar la culpa del funcionario público, para ver satisfecha la reparación de los daños irrogados en su patrimonio, el particular deberá también **“Acreditar la insolvencia del servidor público como condición de procedencia para demandar al Estado Federal”**.

Para que se de la obligación el particular afectado necesitaba previamente haber logrado sentencia condenatoria en contra del funcionario y después haber tratado en vano la ejecución de esa sentencia, el artículo 32, fracción VI del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se refiere también a este criterio de la subsidiariedad en materia de reparación de daños de la siguiente forma:

Art.32,- “Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:
VI. El Estado, subsidiariamente, por los funcionarios y empleados”.

Sobre inaceptabilidad de la subsidiariedad de la responsabilidad del Estado , se pronuncia Gutiérrez y González al afirmar que: “Es justo que, si un representante del Estado en ejercicio de sus funciones comete un daño de un hecho ilícito, responsable por él y que también responda por esa conducta el propio Estado. Pero no es justo que éste, con todo su poder, responda como determina el artículo 1928, en forma subsidiaria, esto es, que sólo podrá exigírsele al Estado la reparación del daño provocado por el hecho ilícito de su funcionario, cuando éste no tenga bienes o los que tiene sean insuficientes para responder por el daño causado”.¹⁶

¹⁶ Gutiérrez Y González, Ernesto. Derecho de las obligaciones. Editorial Porrúa, México, 1987. Pág.620.

Con motivo de la reforma al Código Civil en 1994 el artículo 1928 pasa al 1927 que contiene la responsabilidad civil del Estado.

Art.1927.-"El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria para 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".

Simultáneamente a las reformas al Código Civil artículos 1916, 1927 (hoy derogado) y 1928, también se reformaron los artículos 8° y 9° del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal a que se refieren a las acciones u omisiones culposas y dolosas que dicen:

Art. 8.- "Las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa y culposamente".

Art.9.- "Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de ciudadano, que podía y debía observar según las circunstancias y condiciones personales".

El beneficio más grande que se dio en las reformas de 1994 hechas a los artículos fue que se prevé que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

3.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Debido a que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de una u otra forma se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 2° de esta ley señala quiénes son sujetos de la misma, en los siguientes términos:

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

El contenido de esta ley guarda una relación muy estrecha con la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en el año de 1994 se incorporó una reforma en el artículo 77-bis hoy derogado que decía:

Art.77-bis.- “Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (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 a cualquier otra.

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

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

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

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”.

Por su parte el artículo 78, fracción III (hoy derogado) de la ley, también modificado, establecía el plazo de prescripción de este derecho con el texto siguiente:

Art.78.- “Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirán en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.

3.3.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El 13 de marzo de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, antes Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los artículos antes mencionados de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos fueron reubicados y reformados en la nueva ley quedando de la siguiente manera :

El antes artículo 77bis quedo como artículo 33 (hoy derogado) que a la letra decía:

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

La modificación de este primer párrafo, con relación del anterior artículo 77bis se desprende lo siguiente:

1. El nombre de las dependencias a donde puede acudir el particular afectado, antes dependencias, entidades o Secretaría de las Contraloría General de la Federación, Hoy Secretaría o controlador interno respectivo.

2. Dichas autoridades elaborarán un dictamen en el que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentra adscrito, para que sea la dependencia quien reconozca la responsabilidad y por consiguiente la indemnización. Antes era la propia autoridad quien directamente reconocía la responsabilidad de indemnizar.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

3. Se incluye este segundo párrafo que en el artículo 77bis no se encontraba, se da otra opción al particular para poder exigir la indemnización.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías judiciales correspondientes.

4. Se modifica órgano del Estado por dependencia o entidad, y ya sólo se habla de la vía jurisdiccional.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de los daños y perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

5. Se omite el nombre de la Comisión de Derechos Humanos y queda como institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

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

6. Este último párrafo no sufre ninguna modificación sólo pasa del segundo párrafo al último.

De la misma forma el artículo 78 se modifica y queda como artículo 34 también derogado el cual disponía lo siguiente:

Art.34.- “Las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contando a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

7. Se modifica el nombre de las autoridades, ya no es el superior jerárquico, ya no hay fracciones.

Último párrafo:

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en dos años, contando a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.

8. En este último párrafo solo cambia el tiempo de prescripción que en el artículo 78 era de un año y ahora en el artículo 34 (hoy derogado) es de dos años.

Una vez expuestas las reformas de los artículos 77bis, 78, ahora 33 y 34 (derogados) de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos merecen las siguientes consideraciones:

1. El sistema únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, excluyendo los daños y perjuicios que los mismos puedan ocasionar con su actuación a los particulares.

2. es necesario que para obtener la reparación del Estado, los particulares lesionados hayan iniciado el procedimiento administrativo disciplinario establecido en los artículos 21 y siguientes de la Ley.

Es necesario que la autoridad competente haya determinado la responsabilidad del servidor público, y después que se determine que además causo los daños y perjuicios a los particulares.

3. El precepto tiene el mérito de que, en la vía administrativa, se reconoce la responsabilidad de indemnizar y ordenar el pago correspondiente, sin tener la necesidad de acudir a otra instancia judicial o cualquier otra (Tribunales contencioso-administrativos).

4. El último párrafo del artículo 33 reiteraba una disposición establecida en el artículo 1928 del Código Civil.

3.4. IMPUTACIÓN AL ESTADO

No basta la presencia de un daño o lesión patrimonial para que surja la responsabilidad, sino que es preciso que la producción de tal lesión sea imputable del algún modo al Estado. Sabemos que la generación material o jurídica de un daño presupone la actuación u omisión de personas físicas dotadas de voluntad libre que, para efectos de nuestro tema son funcionarios, empleados o servidores públicos.

Para explicar entonces la imputabilidad del Estado , es consecuentemente indispensable preguntar y responder ¿cómo es que tales conductas particulares pasan a ser propias del Estado?.

Esta pregunta me sitúa frente a uno de los temas medulares del Derecho Administrativo, que consiste en definir cómo se manifiesta la voluntad del Estado y cuáles son sus limitaciones. En la doctrina se encuentran dos teorías que pretenden justificar la imputación al Estado de los actos u omisiones de sus agentes, una es la teoría de la representación y la otra, la teoría del órgano.

Asociado a estas dos teorías se encuentra un principio de suma importancia se trata del principio de imputación formulado por Hans Kelsen, quien afirma en su "Teoría Pura del Derecho", que la persona jurídica se convierte así en un punto de imputación.

De esta forma, cuando "Kelsen habla de la distinción decisiva entre el Derecho Público y el Privado, afirma que la teoría pura del Derecho partiendo de su punto de vista universal, es decir, orientado a la totalidad del orden jurídico o "voluntad del Estado", ve en el negocio jurídico ámbito privado, lo mismo que la orden de autoridad, un acto estatal, esto es un hecho de creación norma imputable a la unidad de orden jurídico "²⁰.

²⁰ Hans, Kelsen. Teoría Pura de Derecho. Edición. 3era. Editorial. Colofón. México. 1990. Página. 72.

“En resumen el Estado obra por sus órganos y éstos obran cuando el Estado quiere que obren, cuando ellos cometen una falta , es el Estado quien la comete; le es imputable a él es directa y personalmente responsable”.²¹

Esta teoría es la que sirve de base para imputar al Estado los daños y perjuicios que se causen con su obrar cotidiano a los particulares.

En nuestra legislación mexicana no se ha reconocido plenamente estas teorías , es por ello que subsiste la responsabilidad subsidiaria en materia civil y una responsabilidad personal de los servidores públicos, antes que el Estado en forma directa.

En nuestro régimen orgánico administrativo, la imputabilidad de la Administración Pública Federal comprende tanto la Administración Centralizada como la Paraestatal, en los términos de lo dispuesto por los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los cuales establece que las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica integran la Administración Pública Centralizada; tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Por lo que se refiere a los organismos constitucionales autónomos, tales como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, igualmente se les puede imputar responsabilidad, como se sabe tales organismos, por disposición constitucional expresa, gozan de plena autonomía en sus decisiones, administración y funcionamiento que se rigen por sus propias leyes respectivas y se encuentran excluidos de la aplicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mediante disposición contenida en el artículo 4° de dicho ordenamiento jurídico, así como por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹ Kelsen, Hans. La teoría Pura del Derecho. 3era edición. Editorial. Colofón. México 1990. Pág. 74.

Esto significa que , así como las acciones u omisiones lesivas causadas a particulares por dependencias, organismos y entidades paraestatales son atribuibles al Estado, independientemente de la personalidad jurídica que ostentan, la de los organismos constitucionales autónomos también lo son, en virtud de que si bien gozan de plena autonomía en sus decisiones, administración y funcionamiento, tal autonomía no los desliga totalmente de la estructura del Estado, toda vez que las actividades de interés público que llevan acabo contribuyen a la realización de las funciones estatales; tan es así que tanto a nivel constitucional como legal, se les reconoce el carácter de “públicos” a este tipo de organismos y aun cuando cuentan con patrimonio propio, éste se halla integrado con recursos federales destinados al cumplimiento de sus respectivos objetivos.

Lo dicho anteriormente implica, que los daños y perjuicios que con motivo de su actividad pública causaran dichos organismos constitucionales autónomos, sería imputable al Estado.

3.4.1. CONDICIONES DE LA IMPUTABILIDAD

La imputación de un daño antijurídico al Estado exige tres condiciones o requisitos fundamentales:

- 1) La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada indistinta o concurrentemente en forma de actos y hechos administrativos, Fraga dice que “ la función administrativa es la que el Estado realiza bajo el orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”²².

²² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. op. cit. Pág. 63.

2) La relación del Estado y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización prestadora de actividades o servicios correspondientes quedan excluidos los concesionarios, contratistas administrativos o profesionales libres que ejecutan funciones privadas como los notarios Públicos,

3) La titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes.

Cabe reiterar que la imputación al Estado se predica de los daños resarcibles que son consecuencia de su actividad administrativa, prestación de servicios en sentido lato, los hechos o actos de sus agentes que irroguen daños a los particulares fuera de dicho ámbito, es decir, de la función administrativa propiamente dicha, no pueden ser imputados al Estado y por lo tanto, será responsable directamente de los agentes.

Más también debe sostenerse que si la actuación dañosa del servidor público se efectúa en ejercicio de sus designación o cargo público y se exterioriza como parte del funcionamiento del servicio, la responsabilidad patrimonial será del Estado, aun cuando la conducta pueda denotar culpa o dolo penal del agente, con la prerrogativa de que el Estado podrá repetir en lo indemnizado en contra de éstos.

3.4. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD

La reparación de los daños producidos constituye el objeto de las obligaciones , en materia de responsabilidad , la reparación consistirá en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que se restaure la integridad del patrimonio afectado con tal actuación administrativa, sean éstos producto de un hecho o acto administrativo y sin importar salvo para el cálculo de la indemnización que aquellos provengan de conducta lícita o ilícita; debiendo tomar en cuenta que como presupuesto de procedencia no debe haber obligación jurídica de soportarlos, en cuyo caso no nacería dicha obligación resarcitoria o reparadora que constituye el objeto de la responsabilidad.

La responsabilidad debe ser equivalente al daño sufrido, es preciso tomar en cuenta dos componentes básicos de la indemnización integral :

El denominado “*daño emergente*” incluidos los daños personales y morales, y también el llamado “*lucro cesante*” , aunque este último sólo en los casos en que según su especial naturaleza sea jurídicamente posible.

Tampoco debe excluirse de esta reparación integral la posibilidad de que la indemnización pueda ser *in natura* también denominada *compensación en especie*, además desde luego de la *dineraria*.

“De acuerdo a nuestra terminología nacional, la restitución del patrimonio afectado debe recuperar su pleno valor anterior al suceso dañado, mediante la reparación integral de los daños y perjuicios causados”.

En nuestra misma terminología jurídica en uso, el concepto de “lucro cesante” consiste en el conjunto de beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso, se identifica con la noción legal de “perjuicio” que, según el artículo 2109 del Código Civil, significa la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Igualmente podemos decir que poco a poco las resoluciones judiciales en varios países se van encaminando a reconocer que la indemnización por causa de muerte comprenda la conservación del nivel de ingresos de la familia. Y no ya como en nuestro país, únicamente un exiguo monto indemnizatorio al que se refiere el segundo párrafo del artículo 1915 del Código Civil, que a su vez se remite a la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 502 establece la forma de calcular la indemnización respectiva.

El artículo 1915 del Código Civil dispone lo siguiente:

“La reparación de los daños debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento 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 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 diarios más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán perfectamente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en los casos del artículo 2647 de este Código”.

Por su parte el artículo 502 de la Ley federal del trabajo en materia de indemnización por muerte dispone que:

“En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será cantidad equivalente al importe de 730 días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal”.

“El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en las legislaciones ordinarias la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarlo”.²³

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso. Editorial. Limusa. México. Pág. 167.

3.5. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

Una vez expuesto el presupuesto de la imputabilidad a la Administración Pública o al Estado, existen otros elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial: el daño o lesión patrimonial y el nexo causal.

1. DAÑO

Nuestro Código Civil, en su artículo 2108, define al daño como: "La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación". Y el artículo 2109 define al perjuicio como: "La privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación"; ambos preceptos se encuentran en el Título relativo a los "Efectos de las obligaciones"; y en el Capítulo concerniente a "Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido algunos criterios relacionados a los daños y perjuicios:

Instancia: Primera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

Época: 6ª. Volumen: CXV. Página: 19.

DAÑO Y PERJUICIO DIFERENCIA ENTRE. (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES).-"Conforme a la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño implica la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación y el perjuicio, la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión patrimonial, pues según la connotación que al término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia:

Es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse. Como es de verse, aun cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y al perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas las formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, de todas formas, éste y el daño repercuten en el patrimonio”.

Precedente Amparo directo 4809/66. Carlos Morales Saldivar y coags. 20 de enero de 1967. 5 votos Ponente: Agustín Mercado Alarcón.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación

Época: 5ª: Tomo: CV: Página: 703.

DAÑOS Y PERJUICIOS.- “Como el daño es un menoscabo en el patrimonio y el perjuicio un lucro cesante, no pueden ellos confundirse, pues inclusive puede declararse procedente uno y rechazarse el otro”.

Precedentes: Amparo civil directo 6088/49. The Fresnillo Company. 24 de julio de 1950. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Vicente Santos Guajardo.

CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO

De acuerdo a la legislación española son las de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupos de personas, la efectividad se refiere al daño cierto y real. También se debe considerar que la efectividad del daño se refiere a que “Se haya causado” en el futuro, se encuentra previsto en el artículo 2110 del Código Civil mexicano.

Igualmente se espera que el daño tenga “Trascendencia patrimonial apreciable”, es decir que exceda de las cargas comunes de la vida diaria, excluyendo las simples molestias o perjuicios subjetivos.

El daño también debe exceder de lo que puede considerarse como cargas comunes de la vida social, ahora el daño resarcible sólo podrá ser aquel que sobrepase las cargas comunes de la vida social.

DAÑO MATERIAL

Los daños susceptibles de ser reparados no tienen excepción, es decir que todos los daños, sea de carácter material, personal o incluso moral deben ser indemnizados, siempre que sean evaluables económicamente.

La valuación económica de los bienes materiales no ofrecen mayor dificultad, lo que se debe definir es si la valuación de los bienes afectados deberá hacerse bajo el criterio comercial de mercado o deberá ceñirse a otro tipo de criterio de valoración menos justo en el cual no se recuperaría el valor real que la cosa tenía antes de sufrir el percance dañosos o más restrictivo por consideraciones de orden económico general. El objeto de la responsabilidad consiste en el daño causado a una persona, convirtiéndose en un elemento esencial de la misma.

DAÑO PERSONAL

La reparación del daño personal, son los derivados de la muerte de una persona o como consecuencia de las lesiones corporales que deben también ser susceptibles de evaluarse económicamente para fines indemnizatorios.

Ahora si bien es cierto que las estimaciones de cálculo que fijan nuestros ordenamientos legales en materia civil, laboral y de seguridad social son inequitativas, también lo es el régimen indemnizatorio del Estado, derivado de su responsabilidad patrimonial, debe guardar correspondencia con el sistema general indemnizatorio de nuestros ordenamientos jurídicos.

DAÑO MORAL

El daño moral no pecuniario forma parte de la reparación debida, ya que su producción desencadena además afectos lesivos sobre el patrimonio de la víctima, la dificultad se presenta para determinar el quantum indemnizatorio, al tratarse de daño moral.

Sobre el concepto de daño moral el jurista mexicano Salvador Ochoa Olvera expresa que "Cuando existe una lesión sobre bienes de naturaleza extrapatrimonial o inmaterial, al daño causado se le llama moral; es decir cuando los derechos de la personalidad son conculcados , estamos ante un agravio moral. Cuando en el campo de protección del Derecho se proyecta sobre bienes que no pueden ser tasables en dinero, como son el honor, sentimientos, afectos, etc., el daño causado a éstos se denomina moral".²⁴ (sic)

En nuestra legislación el Código Civil regula el daño moral en el artículo 1916 el cual establece la presunción del daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Independientemente de la actualización terminológica para hablar de servidores públicos en lugar de funcionarios públicos y la referencia al nuevo artículo 1928, en virtud del cual el pago de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios aquí no se sustituye la denominación funcionario por servidor público y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado. De esto se desprende que la repetición de pago corresponde no solamente los daños materiales, sino también los morales. Dice el artículo 1916 :

²⁴ Ochoa Olvera, Salvador. La demanda por daño moral. México, Grupo Editorial Monte Alto. 1993. Pág. 7.

“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. **Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.**

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiera tenido la difusión original”.

De la lectura del artículo 1916 se hace una referencia expresa a varios de los artículos del Código Civil que están relacionados con la responsabilidad del Estado y deja al prudente arbitrio del juez la cuantificación del monto indemnizatorio, fijando diversos criterios, tales como la situación económica del responsable y la víctima lo que es más importante tratándose de la responsabilidad del Estado, además omite acertadamente el señalar taxativamente los principios que deberán guiar al juez respectivo y en consecuencia deja abierta la valoración de otras circunstancias del caso, que en esta materia son especialmente relevantes y útiles.

Por otra parte el Poder Judicial de la federación ha emitido criterios en relación al concepto de daño moral.

En primer término, debe mencionarse que los Tribunales Colegiados de Circuito han reconocido la reparación del daño moral procede tanto en los casos de responsabilidad contractual como extracontractual.

DAÑO MORAL. SU PAGO ES INDEPENDIENTE DE QUE SE HUBIERA DEMOSTRADO O NO QUE SE CAUSARON DAÑOS Y PERJUICIOS.- “ El texto del artículo 1916 del Código Civil es claro en establecer, en lo conducente, que: “Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual”.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época:8ª. Tomo: VI Segunda Parte- 1. Página: 126).

Existen criterios del Quinto Tribunal Colegiado en materia Civil, en el sentido de que es necesario para que produzca la obligación de reparar el daño moral, que éste sea consecuencia de un hecho ilícito.

DAÑO MORAL. REQUISITO NECESARIO PARA QUE PROCEDA SU REPARACIÓN.- “De conformidad con el artículo 1916, y particularmente con el segundo párrafo del numeral 1916 Bis, ambos del Código Civil vigente en el Distrito Federal, se requieren dos elementos para que se produzca la obligación de reparar el daño moral; el primero, consiste en que se demuestre que el daño se ocasionó y el otro, estriba en que dicho daño sea consecuencia de un hecho ilícito. La ausencias de cualquiera de estos elementos, impide que se genere la obligación relativa...

... por tanto, no es exacto que después de la reforma del 1° de enero de 1983 del artículo 1916 del Código Civil, se hubiese ampliado el concepto de daño moral también para los actos lícitos, por el contrario, al entrar en vigor el artículo 1916 Bis, se precisaron con claridad los elementos que se requieren para la acción de reparación de daño moral proceda”. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL. DEL PRIMER CIRCUITO.(Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Época: 8A. Número: 85. Enero de 1995. Tesis: I.5° C. J/39. Página: 65).

La tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que siendo el daño moral algo subjetivo, no puede probarse en forma objetiva, por lo que la víctima únicamente debe acreditar la realidad del ataque:

DAÑO MORAL, PRUEBA DEL MISMO.- “Siendo el daño moral algo subjetivo, no puede probarse en forma objetiva como lo alegan los quejosos, al señalar que el daño moral no fue probado, puesto que existe dificultad para mostrar la existencia del dolor, del sentimiento herido por atender a las afecciones íntimas, al honor y a la reputación, por eso la víctima debe acreditar únicamente la realidad del ataque”. (Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 7A Volumen:217-228. Parte: Cuarta. Página: 98).

Ante la dificultad de la prueba para demostrar el daño causado en el aspecto moral, se ha sostenido el criterio en el sentido de que la estimación de la indemnización quede al arbitrio del juzgador.

REPARACIÓN MORAL.- “El artículo 1916 del Código Civil vigente en el Distrito Federal, previene que independientemente de los daños y perjuicios, el juez puede acordar a favor de la víctima de un hecho ilícito, o de su familia, si aquélla muere, una indemnización equitativa, al título de reparación moral, que pagará el responsable del hecho, y que esa indemnización no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe la responsabilidad civil... Como la dificultad de la prueba es insuperable para la demostración del daño causado en el aspecto moral, debe quedar al prudente arbitrio del juzgador, para hacer su estimación, atendiendo a todas las circunstancias del hecho y al daño material, para ahí derivar o imponer, de acuerdo con su criterio y buen juicio, la obligación de pagar una cantidad que puede reparar el daño moral causado”. (Instancia: Primera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la federación. Época: 5ª. Tomo: LVI. Página: 2323).

Por último, la jurisprudencia ha admitido que en muchas ocasiones el daño moral no es reparable a modo de que las cosas queden en el estado que tenían antes, por lo que reconoce que esos supuestos su reparación sólo se puede hacer por la vía de equivalencia mediante una indemnización.

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL.- “Ciertamente es admisible que la muerte de una persona causa a sus familiares no sólo un daño económico constituido por lo que dejan de recibir de él materialmente, sino también un daño moral constituido por la pena que les produce su ausencia definitiva; pero también es cierto que un daño de esta última especie no es reparable a modo de que las cosas queden en el estado que tenían antes, sino que su reparación solamente se puede hacer por la vía de equivalencia, dando a los familiares una indemnización, pero de esto a que una vida sea estimable en dinero, hay una diferencia insalvable”.

(Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 5ª. Tomo: CXVII. Página: 515).

Por último los criterios jurisprudenciales y las disposiciones vigentes que regulan el daño moral en materia civil sólo pueden aplicarse supletoriamente en materia de la responsabilidad patrimonial derivada de la actividad administrativa del Estado.

2. NEXO CAUSAL E IMPUTACIÓN

Hay que tener presente la estrecha vinculación que existe entre el nexo causal y la imputación. En palabras de Leguina "El elemento determinante para precisar los límites de la imputación a un ente público del hecho lesivo realizado por un funcionario viene dado simplemente por el nexo externo existente, desde la perspectiva del sujeto, entre el daño producido y la actividad de un ente público".²⁵

Como se puede deducir, el nexo causal, constituye el presupuesto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, deviene de conocer y probar el vínculo de relación de causa a efecto, entre dos aspectos: el daño resarcible y la actividad de la Administración a quien deba imputársele.

RELACIÓN DE CAUSALIDAD

Este presupuesto esencial de la responsabilidad esta relacionado con el enunciado teórico de que la lesión antijurídica y resarcible deba ser consecuencia del denominado funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o consecuencia de toda la actividad administrativa.

Hablar de la relación de causalidad nos lleva a acreditar cuál es la causa de la lesión patrimonial que se reclama por quien goza de una garantía de integridad patrimonial.

²⁵ - Leguina Villa, Jesús. La responsabilidad civil de la Administración Pública. Op. cit. Pág. 210.

“Para Leguina Villa la causalidad debe afrontar y resolver tres cuestiones específicas: La necesidad de proteger a la víctima de un suceso dañoso; la necesidad de limitar dentro de la infinita cadena de hechos y precedentes causales, algunos hechos de especial relevancia y la necesidad de limitar las consecuencias o efectos dañosos atribuidos a un determinado hecho causal”.²⁶

Los hechos o actos productores de lesiones patrimoniales en la realidad, sólo en apariencia se muestran como producto de una causa fácilmente identificable, cuando se analiza con cuidado, se presentan los hechos inciertos dentro de un complejo causal de difícil deslinde. La tarea consiste en identificar con certeza las verdaderas causas productoras de los daños, respecto de ciertas interferencias más o menos irrelevantes en el evento particular de cada reclamación.

La relación de causalidad entre el acto administrativo y el daño resarcible en un régimen de responsabilidad objetiva, prescinde del dato de licitud o ilicitud de la actividad administrativa que ocasionó el daño cuya reparación se reclama. Las notas que la doctrina y la jurisprudencia española le atribuye al requisito de causalidad son las de ser directa, inmediata y exclusiva, sin intervenciones extrañas que alteren el nexo causal.

En nuestro país el artículo 2110 del Código Civil, en materia de incumplimiento de obligaciones y en particular de sus consecuencias, dispone en forma similar que:

“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.²⁷

²⁶ Idem. Pág. 280.

²⁷ Castro estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial. Porrúa, México, 1997. Pág. 311.

Lo importante a destacar es no caer en limitaciones en las características de la relación de causalidad ya que en la práctica los acontecimientos dañosos no suelen presentarse como consecuencia de una sola y única causa, sino que se presentan estos como resultado de un conjunto dinámico de hechos causales autónomos o dependientes entre sí que pueden concurrir, en igual o desigual medida, a la formación del perjuicio final en la esfera jurídica de la víctima.

Se Debe aceptar que en la realidad los hechos dañosos se presentan con alta frecuencia como resultado o consecuencia de una o varias cadenas causales, autónomas o dependientes entre ellas, y que a la vez es muy factible que se presenten interferencias inmediatas o sobrevenidas que inciden en el resultado final, agravándolo o atenuándolo, por lo que es indispensable que el análisis de la relación causa-efecto tome en consideración estos factores y no reduzca su valoración a identificar sólo la causa directa y exclusiva del daño ya que podrían cometerse injusticias contra el particular reclamante o la Administración Pública.

DEFINICIÓN DE CAUSALIDAD JURÍDICA Y PROCESO SELECTIVO DE CAUSAS RELEVANTES

Leguina Villa define a la "causalidad jurídico" como "La relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad. El problema de la "causalidad jurídica" puede abordarse mediante un doble proceso selectivo: "En primer lugar, a través de la selección del hecho o hechos que, pudiendo dar origen a la responsabilidad del sujeto, que presenten una especial relevancia en la singular determinación de la lesión patrimonial de un tercero; y en segundo lugar, mediante la selección de aquellos efectos o consecuencias dañosas que, en concreto, pueden ser imputadas a un determinado hecho dañoso"²⁸.

²⁸ - Idem. Pág. 281.

3. CONCURRENCIA CAUSAL

Como ya hemos dicho las causas difícilmente se presentan puras o aisladas, y que su identificación en la gran mayoría de los eventos que podemos imaginar o conocer gracias a las experiencias de otros países, la cual se enmarca en un complejo de hechos y condiciones, también agregaríamos que los daños pueden ser referibles a personas físicas o morales o jurídicas muy diversas, dando lugar a los problemas de concurrencia o coautoría, que a su vez dan lugar a una serie de dificultades que deben plantearse adecuadamente para procurar resolverlos y, de esta manera, poder orientar la decisión de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que deben conocer los reclamos de responsabilidad patrimonial del Estado.

La concurrencia es aquella que se presenta con cierta frecuencia cuando un determinado daño patrimonial es producto de más de una persona, lo que no rompe con el principio de causalidad directa y exclusiva, el problema a resolver es el determinar el poder causal y las consecuencias lesivas de cada hecho identificado, a fin de poder imputar a cada agente participante en el evento dañoso su respectiva proporción lesiva en la lesión patrimonial reclamada. Esta situación supone no únicamente la posibilidad de que incurran en el hecho dañoso dos entidades de la Administración Pública, sino también la posibilidad de que la participación se pueda atribuir a terceros particulares y también a la propia víctima o reclamante.

4. CONCURRENCIA DE DOS O MÁS ENTIDADES PÚBLICAS

Respecto de la concurrencia de dos o más entidades públicas en la producción de lesiones patrimoniales resarcibles, la doctrina establece que es un tema poco explorado, y la jurisprudencia extranjera está muy lejos de haber establecido una fórmula definitiva, por el contrario, hasta ahora han sido circunstanciales y jurídicamente cuestionables, como es el hecho de atribuir de "bulto" toda la carga resarcitoria a una sola entidad, sabiendo que también participaron otras.

En este punto deben combinarse y equilibrarse dos ideas igualmente importantes. Por una parte, la seguridad e integridad patrimonial de los particulares, esto es la necesidad de prever lo conducente para que los particulares lesionados puedan ser efectivamente indemnizados y no sufrir los efectos negativos de tener que "litigar" contra diversas entidades públicas en el caso de concurrencia causal, así como de una posible "insolvencia" respecto de alguna de las entidades coautoras. Por la otra, el respeto por lo que en la jurisprudencia francesa se ha llamado el "Principio de preservación de fondos públicos", evitando las condenas fáciles que impactan patrimonios públicos no responsables, o no totalmente responsables.

Para el jurista Nieto García: "La jurisprudencia francesa ha llamado el principio de preservación de fondos públicos, evitando las conductas que impacten el patrimonio del Estado".²⁹

²⁹ Nieto García, Alejandro. "La relación de Causalidad". Op. cit. Pág. 428-433.

5. CULPA DE LA VÍCTIMA

La jurisprudencia extranjera en el tratamiento de eventos concurrentes ha establecido lo siguiente:

Sentencia del 21 de diciembre de 1990 (Art. 10051. Ponente: Sánchez Andrade).

“Este Tribunal viene declarando con reiteración que la responsabilidad de la Administración en función de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ***exige que se pruebe cumplidamente la existencia de un nexo causal, directo e inmediato, entre el actuar imputable a la Administración y la lesión sufrida por el particular, relación de causa efecto entre el funcionamiento de un servicio público y la lesión, que ha de producirse sin interferencias externas por parte del particular, solicitante de la indemnización por lesión***, circunstancia que, como dicho queda, no se da en el presente caso, en el que, por otra parte, el daño cuya indemnización se solicita no se ha probado fuese efectivo”.

Como se puede apreciar de la lectura de la sentencia citada, existen posiciones rígidas que no admiten interferencias externas por parte del particular solicitante, de manera que basta cualquier grado de participación culposa del reclamante para que se incumpla el requisito de causalidad, indispensable para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado y por ende la consecuencia de su objeto, que es la reparación integral del daño antijurídico causado.

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez : “A la culpa de la víctima le son aplicables los mismos fundamentos de la culpa del autor del daño, por lo tanto, aquélla puede surgir de una acción o de una omisión de la víctima, pero para que sea exonerativa de la responsabilidad también debe mediar entre la conducta ilícita de la víctima y el daño o perjuicio una relación de causa efecto”.³⁰

³⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso. Editorial. Limusa. México, 1999. Pág. 175.

6. HECHO DE UN TERCERO

Respecto de la interferencia de un tercero la jurisprudencia ha resuelto que en el caso de la interferencia de un tercero y la fuerza mayor en forma conjunta, constituyen el denominado problema de la causa extraña que, en principio, ha sido rechazada por no ajustarse al principio de relación de causalidad directa y exclusiva.

En España existen sentencias en las cuales se reconoce la posible concurrencia causal de la Administración junto con la de la víctima o un tercero.

Por lo que respecta a la posición que en Argentina se sostiene en esta materia, la doctrina ha admitido en forma casi unánime la responsabilidad del Estado no sólo por el hecho de sus empleados o dependientes, sino aun en aquellos casos en que no media una relación de causalidad directa de los hechos y omisiones y el perjuicio causado a terceros.

7. LA FUERZA MAYOR

La fuerza mayor como una causa extraña en virtud de la cual no puede existir una relación de causalidad que dé lugar a la obligación de reparación de sus efectos lesivos. Los daños que son producto de un acontecimiento exterior irresistible previsible o no puede ser imputado a la Administración, ya que los daños que pueda causar no son consecuencia de su actuar administrativo, sino que le son ajenos, y en este sentido debe soportarlo el particular.

En opinión del Jurista García de Enterías : "La fuerza mayor no tiene elementos esenciales que permitan conectar el elemento con los objetos dañados, razón por la cual no pueden imputarse a la Administración los daños que se ocasionen por causas extrañas a las mismas".³¹

³¹ García De Enterías, Eduardo. Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Op. cit. Pág. 213..

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD PATRIMONIAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.1. ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD PATRIMONIAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la Constitución de Apatzingán del 4 de octubre de 1814 al 19 de junio del 2002 han transcurrido 188 años sin que las diversas Constituciones Mexicanas incorporarán en sus disposiciones “**la garantía de seguridad patrimonial**”, que el 19 de junio del 2002 se incorporó en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se aprueba el diverso 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, con lo cual se reconoce e incorpora primero en el Título Cuarto la responsabilidad patrimonial del Estado y segundo se eleva a rango constitucional la garantía de seguridad patrimonial.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2002)

ÚNICO. – 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, la 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 incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

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

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Antes de la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional éste contemplaba únicamente las condiciones necesarias para el eficiente funcionamiento de la Administración Pública, al exigir de los servidores públicos la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Con la incorporación de la responsabilidad del Estado al artículo 113 se complementa el régimen de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos integrando los dos regímenes en un sólo precepto, unificándolos en forma congruente.

El Artículo 113 párrafo segundo que a la letra dice:

Artículo 113 párrafo segundo.- “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”.

4.2. ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El procedimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado se inicia:

1. Cuando un particular sufre daños en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, con excepción de los casos de fuerza mayor, o los que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar;

2. El particular afectado deberá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

3. Que dichos daños y perjuicios, deberán ser reales, valuables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas;

4. El pago de las indemnizaciones se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal correspondiente;

5. La obligación de los entes públicos de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños a fin de acreditar indebidamente la responsabilidad del Estado y obtener alguna indemnización;

6. El establecimiento de bases para realizar el pago de las indemnizaciones:

a. El pago se realizara en moneda nacional;

b. Podrá convenirse el pago en especie;

c. La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que se haya cesado cuando sea de carácter continuo;

d. La actualización de la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya a efectuarse el cumplimiento de la resolución;

e. En caso de retraso en el cumplimiento de la indemnización procederá la actualización conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

f. Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de las indemnizaciones mediante parcialidades en ejercicios subsecuentes;

7. Las indemnizaciones cubrirán la reparación integral por el daño personal y moral,

8. El monto de las indemnizaciones se calcularán tomando en cuenta el valor comercial o de mercado;

9. El daño que se cause al patrimonio del particular deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes requisitos:

a. En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto;

b. En su efecto la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de las lesiones reclamadas, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada;

10. La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante, por su parte al Estado le corresponderá probar, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios,

11.Las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen o que, por su monto no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente ante el mismo tribunal, el derecho a reclamar la indemnización prescribe en 1 año;

12.La opción de celebrar convenios, el reclamante con los entes públicos, con la aprobación de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente;

13.La concurrencia acreditada por los entes públicos federales, en cuanto al pago este deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo a su respectiva participación;

14.El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, cuando previo procedimiento administrativo se haya determinado su responsabilidad y que la falta administrativa haya tenido carácter de infracción grave;

15.El derecho de los servidores públicos de impugnar las resoluciones administrativas, que determinen la obligación de reparar los daños y perjuicios que el Estado haya pagado, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.3. FACTORES OBJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA DEL ESTADO

Con el propósito de fundar la Responsabilidad del Estado en una teoría distinta a la culpa se estableció una teoría que consiste en fundar la responsabilidad sobre el concepto de "lesión patrimonial" del dañado, la amplitud en la realización de las funciones de la Administración Pública implica que se vuelva insuficiente encontrar en la culpa o falta de servicio las únicas causas generadoras de responsabilidad. Debiendo agregar que hay daños que se ocasionan en la secuela normal de la actuación de la Administración Pública sin que exista culpa alguna como consecuencia de actos o hechos legítimos; así también los daños derivados del riesgo de las cosas es decir, por Responsabilidad Objetiva.

El jurista Jesús Leguina Villa opina que : " La función de la responsabilidad objetiva consiste no en sancionar la conducta ilícita o culpable, sino en reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportarlo".¹

Para exponer su postura García de Enterría explica que: "Prefiere utilizar la denominación lesión en lugar de perjuicio por que este último concepto tiene un contenido más económico o material y que, en cambio, el término lesión tiene un contenido jurídico propio. Se define pues a la lesión como el perjuicio antijurídico, sin embargo es importante aclarar el calificativo de antijurídico que no se refiere a la intijuridicidad o ilicitud del daño o perjuicio que se causa por que si fuera así estaríamos frente a las mismas dificultades de la culpa, sino al antijurídico en sí mismo, lo que le da la connotación objetiva que se busca".²

¹ Legina Villa, Jesús. El fundamento de la responsabilidad de la Administración. Editorial. Tecnos, 2ª Edición Madrid, 1983. Pág. 299.

² García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo II, op.cit., Pág.366.

Tal perjuicio antijurídico es aquel que el titular del patrimonio de que se trate no tiene el deber jurídico de soportarlo, aun cuando el agente de la Administración Pública lo haya ocasionado con toda licitud. El fundamento de esta responsabilidad es que el particular no tiene el deber jurídico de soportarlo, es importante apuntar que el desplazamiento de lesión por perjuicio jurídico tiene su justificación en un principio que consagra la garantía de seguridad e integridad del patrimonio de los particulares. Este principio-garantía es nodal para entender el concepto de lesión antijurídica, ya que esta calificación reconduce a la trasgresión de una garantía patrimonial del particular que consagra el Derecho, sea como principio general, sea como texto legal que lo incorpora.

DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

La Responsabilidad Objetiva se establece por los daños causados por las cosas inanimadas que tienen riesgo o sea que son peligrosas o susceptibles de dañar, con lo cual el sistema queda circunscripto y resulta excepcional en relación a la culpa, que es el factor genérico determinante de la Responsabilidad Civil.

El sistema de Responsabilidad patrimonial Objetiva y Directa del Estado supone que sea el Estado quien ante un daño causado con motivo de la actividad o funcionamiento de la Administración Pública o de la prestación de un servicio, efectúe la reparación correspondiente a la víctima reclamante por no tener el deber jurídico de soportarlo y sólo en caso de responsabilidad grave podría repetir en contra de los servidores públicos declarados responsables, tras un procedimiento administrativo.

FACTORES OBJETIVOS DE RESPONSABILIDAD

CONCEPTO- Cuando la atribución de la consecuencia del hecho dañoso no está referida a la culpa, o sea no le es imputable al sujeto autor del hecho, el factor de la responsabilidad objetiva consiste en prescindir de la persona, cuando el daño ocurre dentro de la responsabilidad objetiva existe la misma obligación de reparar el daño que en los casos en que el perjuicio es imputable por el factor subjetivo de la culpa; la responsabilidad objetiva admite el deber de indemnizar tanto en el ámbito contractual como extracontractual que son: la garantía, el riesgo, la equidad, el abuso al derecho.

En esta responsabilidad el Estado resulta responsable aun sin la existencia de culpa o dolo, la jurisprudencia ha excluido la culpa de la responsabilidad extracontractual del Estado al poner de manifiesto que el fundamento de la reparación no puede buscarse en los parámetros de la culpa, pues **su fundamento es un deber de garantía hacia el patrimonio de los particulares** que compromete el obrar del Estado, estableciendo que el Estado también es responsable no sólo por la actividad ilegítima sino también por su actividad legítima; así lo ha determinado la jurisprudencia, la que estima que el Estado debe soportar no sólo cuando su comportamiento (o el de su agente) ha sido ilícito, sino inclusive por sus actos lícitos y aun que estos provengan de la actividad de los tres poderes del Estado.

Así por ejemplo, el Estado es responsable cuando en el cumplimiento de sus fines puede producir un menoscabo en los bienes o en la integridad física de sus ciudadanos, tales cometidos si bien lícitos deben ser indemnizados como puede suceder en aquellos casos en que el Estado ocupa terrenos para la realización de una obra pública y esa obra afecta a la propiedad de una persona, si bien es un acto legítimo y se realiza para cumplir los fines del Estado esté causado un daño y el Estado debe asumir la responsabilidad de repararlo.

Como también puede ocurrir que el Estado desvíe las aguas de quienes las aprovechan para realizar tareas de seguridad y causa con tal actividad un perjuicio en la propiedad de una persona; o finalmente, por realizar maniobras militares, el Estado también perjudica a los ciudadanos, las actividades antes mencionadas, si bien son legítimas y se realizan para cumplir los fines esenciales del Estado estas causan menoscabo en el patrimonio de los particulares y por tanto el Estado debe asumir su responsabilidad y por ende indemnizar a los particulares afectados.

Para admitir la Responsabilidad Objetiva Extracontractual del Estado en el ejercicio de sus actividades, deben diferenciarse dos circunstancias: La primera, la actividad ilegítima del Estado, la segunda, la actividad legítima del mismo, para que resulte procedente la responsabilidad del Estado.

En ejercicio de su actividad ilegítima se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos. 1) Debe acreditarse la existencia de un daño, que sea susceptible de ser reparado, indemnizado o resarcido. Por el contrario sino existe ese perjuicio no habrá responsabilidad del Estado; así mismo es dable destacar que ese detrimento resulta un elemento esencial de la responsabilidad; 2) Debe de existir una relación de causalidad y 3) Que la conducta sea imputable jurídicamente al Estado dentro de esa imputación de la conducta se debe probar la falta del servicio, esto es el irregular cumplimiento de la actividad a cargo del Estado.

Requisitos para que proceda la responsabilidad por la actividad legítima del Estado, por otra parte para que el Estado responda por su actividad legítima deben concurrir los siguientes requisitos: 1) La existencia de daño como elemento esencial de la responsabilidad, 2) Relación de causalidad; 3) Imputación jurídica de la conducta al estado, en este supuesto, "no se debe acreditar la falta del servicio, por lo que si existe esa falta, nos encontraríamos en el campo de la actividad ilícita; 4) Sacrificio especial y 5) Ausencia del deber jurídico de soportar el daño.

4.4. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA POR RIESGO CREADO ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 1932, FRACCIÓN VI Y 1913 DEL CÓDIGO CIVIL VIGENTE

En nuestro sistema mexicano de responsabilidad civil existen supuestos que denominamos como “objetivos” de responsabilidad, es decir, que no encuentran en la culpa la única causa generadora de la misma, que constituiría el criterio “subjetivo” de imputación de responsabilidad.

Entre estos supuestos encontramos lo dispuesto en los artículos 1932, fracción VI y el 1913 del Código Civil vigente, mismos que nos permitirán demostrar que no es la culpa el único criterio conforme al cual puede hablarse de Responsabilidad del Estado.

El artículo 1932 establece que:

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 a las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles, cuando no sean ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V. Por los depósitos de aguas 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 para la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño”.

Lo destacable de este artículo se encuentra al final de la fracción VI que establece la responsabilidad para el propietario por otras causas que den origen a un daño “sin derecho” lo cual hace pensar que se pone en acento en el daño antijurídico y no en la conducta culposa del agente propietario.

Esto me hace pensar que el fundamento de esta Responsabilidad es objetiva y radica en causar un daño sin derecho, esto es que el daño es antijurídico cuando no hay obligación de soportarlo. Lo importante a destacar del artículo anterior es que el Estado sujeto de derechos, capaz de ser propietario de bienes que pueden producir daños sin derecho a los administrados, le es aplicable lo dispuesto por el artículo 1932 del Código Civil del Distrito Federal vigente.

El artículo 1913 del Código Civil Vigente le es igualmente aplicable al Estado por ser generador de la Responsabilidad Civil extracontractual, es la responsabilidad por el hecho de las cosas o por riesgo creado; más conocido como responsabilidad objetiva en la doctrina jus-civilista. La teoría que fundamenta esta responsabilidad objetiva por riesgo creado, constituye una alternativa respecto de la teoría de la culpa como única causa generadora de responsabilidad que en nuestro sistema jurídico se encuentra contemplada en el artículo 1910 del Código Civil.

En palabras de Gutiérrez y González se puede decir que: “esa idea de un hecho humano que produce daños fundada sobre una noción de culpa, sufre una seria excepción a finales del siglo XIX, con la teoría que sostiene la existencia de una responsabilidad sin que medie la culpa”.³

³ Gutiérrez Y González, Ernesto. Derecho de las obligaciones. op.cit. Pág. 634.

Después el citado autor define la responsabilidad objetiva por riesgo creado como: "La conducta que impone el derecho de reparar el daño y perjuicios causados por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente".⁴

El artículo 1913 dispone que:

Art.1913.-"Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que 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".

La institución del riesgo creado o responsabilidad objetiva ha tenido dos excepciones básicas, a saber: Los riesgos profesionales y la utilización de objetos peligrosos. A esta última se refiere el artículo 1913 ya citado, en cambio lo concerniente a los riesgos profesionales se ha incorporado a la Ley Federal del Trabajo y en el artículo 1936 del Código Civil que establece:

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

La consecuencia práctica de la disposición 1913 es que, a diferencia de tener que probar ante un juez la culpa del servidor público, es decir que su actuación haya sido la de un hombre prudente y diligente, con apoyo en esta teoría y únicamente para los casos peligrosos previstos expresamente lo único que tendría que probar la víctima para obtener reparación, es el daño y perjuicio acaecido y la relación causa-efecto con la actividad del servicio público respectivo o de alguna entidad de la Administración Pública.

⁴ Idem. Pág. 635.

4.5. ANÁLISIS DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 1º, 2º, 3º, 24 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Artículo 113, segundo párrafo.- “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes y derechos de los particulares, será objetiva y directa.”

Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecen las leyes”.

ARGUMENTO: El Artículo 113 de Nuestra Carta Magna contempla en su segundo párrafo la Responsabilidad Patrimonial del Estado sin embargo el texto sólo menciona los daños por la actividad administrativa “irregular”, excluyendo la actividad “regular”; y más adelante menciona que la responsabilidad será “Objetiva y Directa”, contradiciéndose al primero reconocer únicamente la responsabilidad por la actividad administrativa irregular, y después menciona que dicha responsabilidad será objetiva y directa, contraviniendo el principio de la Responsabilidad Objetiva.

La respuesta para incorporar al Artículo 113 párrafo segundo la Responsabilidad por la actividad administrativa “regular”, es que está podría determinarse mediante la valoración de la autoridad competente para conocer de estos conflictos; la identificación de datos indudables que le permitan determinar que la actuación de la Administración Pública fue ilegal, irregular o deficiente , pero si por el contrario de la valoración la autoridad llega a la conclusión de que la actuación fue lícita, normal, regular o incluso eficiente y esta caso daños la indemnización se limitará únicamente al valor intrínseco del daño patrimonial sufrido.

En nuestro sistema jurídico han regulado y regulan los supuestos “Objetivos” de la Responsabilidad, es decir que no encuentran en la culpa la única causa generadora de la misma, que constituiría el criterio “Subjetivo” de imputación de la Responsabilidad.

De la Ley de Vías generales de Comunicación de 1940 nace en nuestro sistema legal la Responsabilidad “Objetiva” ya que **no exigía requisito subjetivo alguno por parte de la víctima, sino que bastaba establecer la existencia del daño y su origen.**

La Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares de 1974, representa un ejemplo de reconocimiento de la “Responsabilidad Objetiva del Estado”, ya que el artículo 3 inciso e) reconoce la relación que existe entre el Estado y sus agentes; de manera tal que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación del operador, es atribuible o imputable al mismo Estado.

Los Artículos 1932, fracción VI y 1913 vigentes del Código Civil del Distrito Federal, establecen la Responsabilidad Objetiva por Riesgo Creado.

Estos Artículos permiten demostrar que uno de los principios rectores de la institución de la “Responsabilidad Objetiva”, es que esta no se limita a una actividad irregular, como lo demuestra el artículo 1932, fracción VI que a la letra dice: Artículo 1932, fracción VI.- “por peso o movimiento de máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos para la salud o **“por cualquier causa que sin derecho origine algún daño”**”.

Lo destacable de este artículo se encuentra al final de la fracción VI que establece la Responsabilidad por cualquier causa que origine un daño sin derecho; esto nos hace pensar que el fundamento de esta Responsabilidad Objetiva radica en **“causar un daño sin derecho, esto es que el daño es antijurídico cuando no hay obligación de soportarlo”**.

El Artículo 913 menciona la obligación a reparar el daño, **“aunque no obre ilícitamente a no ser que se demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”**.

Del Artículo anterior se desprende que lo único que tendría que probar la víctima para obtener la reparación, es el daño o perjuicio acaecido y la relación causa-efecto con la actividad del servicio público respecto de alguna entidad de la Administración Pública.

El Artículo 1°.- “Establece que la responsabilidad sólo procede por la actividad administrativa **“irregular”** del Estado”.

Argumento: El Artículo 1° no contempla la responsabilidad por la actividad administrativa **“regular”**, aun cuando sabemos que la actividad o funcionamiento de la administración lícita, normal, regular o eficiente puede causar hechos lesivos por los cuales el particular puede reclamar la indemnización, si bien es cierto que los daños que produce la actividad de la Administración puede provenir del funcionamiento anormal o ilegal, también puede haberse efectuado de un funcionamiento normal o legal; por lo cual ante el daño sufrido el Estado debe asumir la obligación respecto de su actuar legítimo sin ninguna excepción.

Tomando en consideración que el ejercicio de la función pública esta sujeto a una serie de condiciones y limitaciones técnicas, materiales y humanas; el grado de escolaridad, la capacitación, experiencia, condiciones de trabajo, recursos materiales y financieros disponibles para el cumplimiento de sus tareas o atribuciones; pueden provocar que aún cuando se realicen las tareas de manera **“normal”**, éstas produzcan daños en los bienes y derechos de los particulares.

Sin olvidar que el principio rector de la Responsabilidad “Objetiva” es la que se da con el sólo hecho de establecer la existencia del daño y su origen sin más limitaciones para otorgar la indemnización”.

Además de que el artículo 3° acepta y anticipa que la actividad regular también produce daños y perjuicios.

El Párrafo segundo del Artículo 1°.- establece que "para efectos de esta ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daños a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

ARGUMENTO: El Párrafo segundo trata de dar una definición de lo que se entenderá como actividad administrativa irregular si embargo no define dicha actividad irregular.

El Artículo 2°.- Da un catálogo de los entes públicos federales sujetos a la ley, "Son sujetos de esta ley, los entes públicos federales. Para efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal".

La Ley contempla la responsabilidad por actuaciones realizadas por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación.

ARGUMENTO: Al concebir el Artículo 2° que los tres poderes de la federación son sujetos a la Ley Reglamentaria del artículo 113 Constitucional, la obligación de otorgar la indemnización no se puede limitar únicamente a la actividad administrativa, sino por el contrario se extiende a los actos legislativos del Congreso de la Unión y a la actividad relativa a la impartición de justicia en el ámbito Federal, una vez que se hayan declarado como inconstitucionales dichos actos legislativos y que los actos relativos a la impartición de justicia contravengan las leyes y estos causen un daño y perjuicio a los particulares.

El jurista André de Laubedare opina que: “Un principio general de Derecho Público Moderno es aquel que ha reconocido la igualdad frente a las cargas Públicas; cuando el Estado origina perjuicios a los particulares debe responder de ellos, cualquiera que sea el poder que los ocasione”.⁵

No podemos hablar de la Responsabilidad patrimonial del Estado sin referirnos también; a los lineamientos generales, es decir a los actos realizados por los poderes Legislativo y Judicial que como persona Jurídica despliega el Estado al igual que los actos administrativos que pueden activar los presupuestos de la Responsabilidad del Estado.

Es importante mencionar que dado que no lleva ni un año de haberse introducido en nuestro país la Responsabilidad Patrimonial del Estado “Objetiva y Directa” y está no se ha consolidado, habría sido conveniente que la Ley se limitará únicamente a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública como ha sucedido en los países más avanzados en esta materia.

⁵ André de Laubedare, *Traité. Elementaire de Droit Administratif*. 19 60. Troisieme Edition. Lib. Gen de Droit et Juris. París. Página. 490.

Sin embargo es el propio Artículo 2° de la Ley Reglamentaria del Artículo 113 párrafo segundo Constitucional que introduce el supuesto de que la Responsabilidad del Estado se extiende también por los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, al establecer "quienes son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales, y menciona los tres poderes de la Federación".

En nuestro sistema jurídico procesal en vigor, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuenta dentro de su Título duodécimo "De los Recursos", con un Capítulo IV bajo la denominación "Recursos de Responsabilidad"; en el cual se regulan los supuestos en que puede exigirse a los Jueces y magistrados la responsabilidad civil en efecto, dice el artículo 728:

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

Se trata de un juicio más, es decir, de un juicio nuevo posterior a aquel que le depare perjuicio; la lectura de los artículos 729 y 734 confirman este requisito dice el primero:

Artículo 729.- "No podrá promoverse demanda de responsabilidad civil, sino queda determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causa agravio".

Y el segundo reza:

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

De los artículos anteriores se desprende lo siguiente:

1 -El recurso de responsabilidad civil procede por la infracción de leyes en el desempeño de sus funciones por negligencia o ignorancia inexcusable, aún cuando el Código no lo dice expresamente se refiere a la función jurisdiccional de los jueces y magistrados.

2 -No hay que olvidar que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputa a "Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal", como servidores públicos; y en tanto que "Serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

3 – La existencia de un precepto legal que aborda la responsabilidad por los actos jurisdiccionales, pero más aún por el reconocimiento de la Responsabilidad del Estado en Nuestra Carta Magna.

El párrafo segundo del Artículo 2º.- Reconoce los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto al pago de indemnizaciones.

ARGUMENTO: Reconoce a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Internacional de Derechos Humanos, pero no menciona a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y no reconoce las recomendaciones emitidas por la misma.

Dado que nuestro País únicamente tiene como antecedente de la Responsabilidad del Estado, la Responsabilidad Civil y Administrativa; es la Responsabilidad Administrativa de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que contemplaba en su artículo 77 Bis, hoy derogado, último párrafo, que ha la letra dice:

“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”.

De igual manera el artículo 33 derogado de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002; contemplaba en su párrafo Cuarto que:

“Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva”.

De los artículos anteriores se desprende que.

1° - Ambos artículos contemplaban la manera de resolver la cuantificación y el pago de los daños o perjuicios que se derivan de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos.

2° - Esta situación nos permite apreciar la amplitud progresista que va presentando nuestro orden legal, al reconocer la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de salvaguardar y proteger los derechos de los particulares frente al poder de la Administración del Estado; buscando suplir un espacio que en nuestra realidad cotidiana exigía cubrir de manera justa y equitativa.

3° - Resulta necesaria la incorporación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; a la Ley , pues resultaría una contradicción que nuestro Estado Mexicano acepte y reconozca a la Corte Interamericana de Derechos Humano, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y no le de el reconocimiento a un organismo local encargado de velar por los derechos de los particulares agraviados por las actuaciones de las autoridades.

El Artículo 3°.- Establece un catálogo de causas de exclusión de la obligación a indemnizar y, menciona los casos fortuitos y de fuerza mayor.

ARGUMENTO: Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "La fuerza mayor implica la idea de un accidente que debe su origen a la naturaleza, en tanto que el caso fortuito expresa la de un hecho debido al hombre".⁶

La doctrina ha definido al caso fortuito como la operatividad de los daños que tienen como causa el riesgo creado, puede asimilarse a todos aquellos que se integran por el funcionamiento normal o regular de la Administración; son casos que encuadrarían a la noción de caso fortuito.

El caso fortuito se caracteriza por dos elementos:

1. La indeterminación y;
2. La anterioridad.

La fuerza mayor por el contrario se caracteriza por:

1. La determinación irresistible y;
2. La exterioridad.

Después de haber establecido como concibe la doctrina y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al "caso fortuito" nos otorga una razón más para incorporar en el Artículo primero el concepto de regular para proceder en caso de que se compruebe la responsabilidad del Estado concluyendo con la indemnización al particular por los daños y perjuicios que sufrió en sus bienes y derechos.

⁶ CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS. Sala Auxiliar, Seminario Judicial de la Federación, 7° época, Vol. 121- 126, parte 7°, P. 81; CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR. LAS DIFICULTADES Y LA INCOSTEABILIDAD DE LA OPERACIÓN NO CONSTITUYEN CASO FORTUITO NI FUERZA MAYOR . Sala Auxiliar, Seminario Judicial de la Federación 7° época, Vol. 28, parte 7°, p. 17; FUERZA MAYOR MARINOS.

El Artículo 24.- Menciona que “Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

ARGUMENTO: Las resoluciones emitidas por la autoridad se impugnan ante el mismo, es decir es juez y parte del procedimiento, la ley primero le otorga atribuciones administrativas para conocer de los daños y perjuicios de los particulares, y después establece que las resoluciones del Tribunal se pueden impugnar en la vía jurisdiccional como órgano jurisdiccional.

Aquí cabría la necesidad de hacer una pregunta:

¿Quién debe valor si la actuación de la actividad administrativa es irregular o regular a fin de determinar si su actuar fue normal, anormal, eficiente o deficiente?.

Evidentemente en nuestro sistema de Responsabilidad del Estado es el Juzgador del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo no son ellos los que están más familiarizados con las actuaciones cotidianas de los funcionarios públicos; como tampoco sobre las particularidades de cada servicio público o de las condiciones materiales o humanas para la prestación de los mismos, que muchas veces ve condicionado su adecuado funcionamiento a las limitaciones que conlleva a las deficiencias en la realización de los servicios.

Sin mencionar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no tiene ningún artículo que mencione bajo que sistema se valoraran las actuaciones de los entes públicos a fin de determinar la existencia del daño o perjuicio causado al particular.

4.6. PROPUESTA PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 1°, 2°, 3°, 24 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE L ESTADO

Artículo 113 .- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, 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 obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los 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.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa **“regular o 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”.

Artículo 1°.- “La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

PROPUESTA 1 : Incluir la actividad “regular”, e incorporar un artículo en el capítulo de las indemnizaciones para limitar la indemnización para los casos de actividad “regular”.

PROPUESTA 2 : Modificar lo que se debe entender por actividad “irregular y regular”.

PROPUESTA :

Artículo 1°.- “La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufra daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa “regular o irregular” del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa **“regular e irregular aquella, eficiencia, deficiencia, normal, anormal, lícita, ilícita, falta, falla, abuso o negligencia”** que cause daños a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

PROPUESTA:

Artículo 13.- “ Las indemnizaciones para los daños y perjuicios ocasionados por la actividad regular, se limitará comprendiendo únicamente el valor intrínseco del daño patrimonial sufrido”.

Artículo 2º.-“Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales, para efectos de la misma , se entenderá por entes públicos federales,”**salvo mención en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación”**, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, La Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar **“los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refiere a pago de indemnizaciones”**.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior , en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda”.

PROPUESTA 2 : incorporar un artículo que establezca que la obligación de indemnizar no se limita únicamente a la **“actividad administrativa, sino que se extienda también a los actos legislativos del Congreso de la Unión y a la actividad relativa a la impartición de justicia en el ámbito federal”**.

Para hablar de responsabilidad patrimonial del Estado se debe de contemplar no sólo la actividad administrativa, sino también los actos del Poder Legislativo y la actividad relativa a la impartición de la justicia del Poder Judicial es decir los tres poderes de la federación.

PROPUESTA 3 : Incluir en el segundo párrafo del mismo artículo 2° a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y reconocer por igual sus recomendaciones.

PROPUESTA :

Artículo 2°.-“Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderán por entes públicos federales, **“a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal”**.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, **“para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones”**.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Internacional de Derechos Humanos, según corresponda.

PROPUESTA :

Artículo 10.- “La obligación de indemnizar los daños y perjuicios debidamente probados, no se limita a los actos administrativos, se extiende también a los actos legislativos del Congreso de la Unión, cuando dichos actos sean declarados inconstitucionales y que estos causen daños y perjuicios a los particulares.

Igualmente la obligación de indemnizar comprende los actos emitidos en contravención de las leyes, relativos a la impartición de la justicia en el ámbito federal; ambas obligaciones deberán ajustarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas y procedimientos aplicables que rigen dichas actividades”.

Artículo 24.- “Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por la vía jurisdiccional ante el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Propuesta 1 : La creación de un órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública y especializado para conocer de éstos conflictos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Responsabilidad Patrimonial del Estado representa un instrumento que determina el grado de evolución de un Estado de Derecho en todas sus estructuras de Poder Público; como lo son las garantías con las que el administrado dispone frente a las acciones de poder del Estado, tanto en el orden de impugnación de actos administrativos, como en la obtención de la respectiva indemnización en aquellos casos en los que la actividad de los organismos públicos federales han lesionado la esfera jurídica de los particulares.

SEGUNDA.- Para el sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado la antijuridicidad de la lesión patrimonial resarcible no ésta en la conducta de los servidores públicos, como lo establecía el sistema de responsabilidad civilista, sino en el daño mismo; en cuanto que el particular no tiene la obligación jurídica de soportarlo, situación que encuentra su fundamento en la incorporación de la garantía constitucional otorgada a favor de los gobernados, deducida de las diversas garantías individuales reconocidas en la parte dogmática de nuestra Carta Magna.

TERCERA.- La incorporación de la Responsabilidad del Estado de ninguna manera debe concebirse como una forma de limitar la realización de las actividades y tareas cotidianas de los servidores públicos; sino por el contrario está deberá reflejar una mayor eficiencia, calidad y precaución en la realización de los mismos, debiéndose conducir bajo los principios que establece el artículo 113 de nuestra Constitución.

CUARTA.- Una buena aportación y garantía que presenta la Ley para cubrir la indemnización de una manera más rápida y eficiente es que los entes públicos federales celebren contratos de seguros contra la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

QUINTA.- El procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se presenta ágil para el particular que acredite la relación causa-efecto de los daños y perjuicios ocasionados por la actividad del Estado; el problema se encuentra una vez que se da la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en favor del particular, pues el pago de la indemnización esta sujeta a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio fiscal de los ente público federal, es decir que para cubrir la totalidad de la indemnización podrían pasar algunos años.

SEXTA.- Una limitante que establece el Estado, para quien no tenga derecho a la indemnización, es la obligación que tienen los entes públicos federales de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que coadyuve, asista o simule la producción de daños.

SÉPTIMA.- El reconocimiento del principio de la Responsabilidad "Directa" en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que se concibe como el derecho que tiene el Estado de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares únicamente por faltas que deberán por fuerza tener el calificativo de "Grave", y sólo después de haber seguido un procedimiento administrativo que así lo determine.

OCTAVA.- El establecimiento de una vía alterna al procedimiento de la Ley, con arreglo a la cual se sustanciaría una reclamación ordinaria de indemnización; a fin de solucionar la reclamación cuando las partes logran ponerse de acuerdo en el monto de la indemnización y en la forma de pago, esta alternativa representa una ventaja para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo al igual que financiero.

En Resumen las Propuestas que se proponen en el Presente trabajo son las siguientes:

1. La incorporación y reconocimiento del principio de la Responsabilidad "Objetiva", en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; contemplando también la actividad regular del Estado estableciendo un artículo que limite el pago de la indemnización únicamente al valor intrínseco del daño sufrido, cumpliendo con el objeto de dicha Responsabilidad.

2. El contemplar el reconocimiento en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el de sus recomendaciones que de ninguna manera debe considerarse como una forma de reducir la participación de la autoridad encargada de resolver éstos conflictos; sino por el contrario que la autoridad acepte la recomendación y esta sea resuelta de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley.

3. Crear un artículo que reconozca la responsabilidad por actos legislativos, así como los relativos a la impartición de justicia, cuando hayan sido declarados inconstitucionales, y además dichos actos contravengan a las leyes, para cumplir con el principio de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado que supone que ante un daño causado con motivo de la prestación de un servicio como lo es la impartición de justicia, y la expedición de leyes o disposiciones legales específicas el Estado proceda a reparar la esfera jurídica del particular lesionado.

4. La creación de un órgano autónomo y desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública para que él conozca de éstos conflictos.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1989.

Altamirano Gigena, Julio I. Responsabilidad del Estado, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1978.

Bielsa Rafael. Derecho Administrativo, Tomo V, Argentina Buenos Aires.

García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1994.

Carrillo Flores, Antonio. Responsabilidad patrimonial del Estado en México, Tribunal Fiscal de la federación 50 años al servicio de México. Vol. II, México.

Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 1994.

Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa, México, 1997.

Castro Juventino, I. El Sistema del Derecho de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1979.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los servidores públicos, Editorial Porrúa, México, 2001.

Duguit León. Las Transformaciones del Derecho Público. (Traducciones de Alfonso Posada y Ramón Jaen), 2ª. Editorial Madrid Francisco Librería española y Extranjera, 1926.

Ezquerro portocarrero, Juan Carlos. La Responsabilidad del Estado por falla del Servicio Público, Bogotá, 1972.

Faya Biseca, Jacinto. La Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 1984.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.

Fernández Ruíz, Jorge. Derecho administrativo. 1era ed, Editorial Porrúa, México, 1991.

Gordillo Agustín A. Teoría general del Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México 1992.

Guerrero Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política, UNAM, México 1998.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. UNAM; México 1993.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1987.

Herrera Pérez, Agustín. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Editorial Carsa, México, 1991.

Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho. 3era Edición Colofón, México, 1990.

Lares Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1852.

Leguina Villa, Jesús. La responsabilidad Civil de la Administración Pública, España, 1989.

Mayer Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo IV, Alemania.

Manuel M, Díez. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1992.

Montero Aroca, Juan. Temas Claves de la Constitución Española. Responsabilidad Civil del Juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial. Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

Ochoa Olvera, Salvador. La Demanda por Daños Morales. Grupo Editorial Monte Alto, 1993.

Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, México, 1992.

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Editorial Porrúa, México, 1997.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1994.

Serría Félix. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Córdoba, 1941.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1993.

Teissier, Jorge. La Responsabilidad de la Puissance Publique. París, 1906.

JURISPRUDENCIA

RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURÍDICA DELA.-

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho en relación a la Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad por Culpa.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época:5ª. Tomo: LXVI. Página: 316.

EL PODER DISCRECIONAL DEBE DEFINIRSE TOMANDO LA SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A LA LEY Y NO FRENTE AL PARTICULAR.-

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 7ª. Tomo: II: Página: 457.

LOS DAÑOS Y PERJUICIOS.-

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instancia: Primera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 5ª. Volumen: CXV: Página: 19.

DAÑO MORAL. SU PAGO ES INDEPENDIENTE DE QUE SE HUBIERA DEMOSTRADO O NO QUE SE CAUSARON DAÑOS Y PERJUICIOS.-

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la federación. Época: 8ª. Tomo: VI Segunda parte. Página:126).

DAÑOS Y PERJUICIOS. REQUISITO NECESARIO PARA QUE PROCEDA SU REPARACIÓN.-

Quinto Tribunal Colegiado En Materia Civil. Del Primer Circuito. (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta Del Seminario Judicial de la Federación. Época: 7ª. Número: 85, enero de 1995. Página: 65).

DAÑO MORAL, PRUEBA DEL MISMO.-

Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(Instancia: tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 7ª. Volumen: 217- 228. Parte: Cuarta. Página: 98).

REPARACIÓN MORAL.-

(Instancia: Primera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 5ª. Tomo: LVI. Página: 2323.

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL.-

(Instancia: Tercera Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

Época: 5ª. Tomo: CXVII. Página: 515).

CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS.-

Sala Auxiliar. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: 7ª. Volumen: I 121- 126, parte 7ª. Página: 81.

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial porrua, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ediciones Delma, México, 2002.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

Ley Federal del Trabajo. Ediciones Delma, México, 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

Ley Orgánica del Poder Judicial. Editorial Porrúa, México, 2005.

Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma, México, 2005.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 2005.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 2005.

Código Civil federal. Ediciones Delma, México, 2005.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

Código Penal Federal. Ediciones Delma, México, 2005.