



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO FORMA DE EXIGIR
AL ESTADO LA REPARACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO AL
PARTICULAR DERIVADO POR LAS DEFICIENCIAS EN LOS
SERVICIOS PÚBLICOS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ERIKA REYES DIAZ

ASESOR: LIC. MARIA DE LOS ANGELES SANTOYO AYALA

OCTUBRE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA UNIVERSIDAD

Por acogerme y formar parte de ella, el llevar orgullosa los colores azul y oro y prepararme para mi futuro profesional .

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

Por recibirme en sus instalaciones durante la carrera y darme una educación integral.

A MIS PROFESORES

Recordando con cariño a aquellos que me enseñaron lo maravilloso del Derecho y que con paciencia lograron dejar una huella en mi.

A MI ASESORA

Por darme la confianza y su ayuda incondicional siempre en el logro de concluir mi tesis.

A DIOS

Por permitirme llegar hasta aquí, por guiarme, por darme la esperanza de continuar a pesar de la adversidad y por enseñarme día a día lo valiosa que es mi FAMILIA y no dejar de Luchar por mis Sueños.

A MI PAPA JAIME

Por cuidarme cuando más lo necesité, por tu apoyo incondicional, por mostrarme la vida tal cual es y comprender que todos los sacrificios valen la pena.

A MI MAMA CARMEN

Aunque ya no te encuentres presente te agradezco por darme la vida y dejarme en manos de alguien que me ama y me enseñó que en la vida hay que luchar para lograr nuestros sueños.

A MI MAMA LUPE

Por cuidarme desde la primera vez que me viste,
por enseñarme a luchar y que aun a pesar de tus circunstancias
se puede llegar hasta donde te lo propongas.

A MI HERMANA BREN

Por ser más que mi hermana, ser mi amiga,
confidente, y contar siempre contigo.

A MIS AMIGOS

Esas personas especiales que han aparecido en mi vida por
alguna circunstancia, que me han brindado su apoyo incondicional
o una palabra de aliento, para ellos que se encuentran lejos y
están presentes a pesar de la distancia. ¡GRACIAS!

AL DESPACHO GARCIA, TOVAR Y ABOGADOS

Al Lic. Daniel por facilitarme el aprendizaje en el ámbito jurídico,
por darme la confianza de equivocarme; Aye, gracias por
enseñarme un poquito de toda tu experiencia en el derecho;
Tato y Naye gracias por permitirme convivir con ustedes y
robarme por lo menos una sonrisa al día.

A QUIENES no mencione y que Dios por alguna razón puso en
mi camino para darme lecciones de vida y que permanecen pendientes de mi.
Gracias por aparecer en mi vida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1 EL ESTADO

	Págs.
1. Concepto de Estado	8
1.1 Fines del Estado.	9
1.2 Actividades del Estado.	12
1.3 Funciones del Estado	6
2. La Administración Pública	18
2.1 Concepto de la Administración Pública	18
2.2 Fin de la Administración Pública	20
2.3 Organización de la Administración Pública	21
3. Los Servicios Públicos	27
3.1 Concepto de Servicios Públicos	30
3.2 Clasificación de los Servicios Públicos	39
4. Conceptualización Jurídica	43
4.1 Obtención de Ingresos	43
4.2 Administración del Gasto Público	46

Capítulo 2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

	Págs.
1. Procedimiento Administrativo.	50
1.1 Concepto de Procedimiento Administrativo.	50
1.2 Características del Procedimiento Administrativo	51
2. El Acto Administrativo	51
2.1 Concepto de Acto Administrativo.	52
2.2 Características del Acto Administrativo	52
2.3 Elementos del Acto Administrativo.	53
2.4 Concepto de Autoridad	55
3. Desglose del Procedimiento	56
3.1 Ámbito de Eficacia	56
3.2 Ámbito Subjetivo de Aplicación	57
3.3 Leyes del Procedimiento	57
3.4 Principios Generales del Procedimiento Administrativo	57
3.5 Los Principios y la Iniciación del Procedimiento	58
3.6 Los Sujetos del Procedimiento Administrativo	60
3.7 Órgano Administrativo Competente	61

	Págs.
3.8 Titular del Órgano	63
3.9 Los Interesados	63
3.10 Objeto del Procedimiento Administrativo	64
3.11 Incidentes	65
4. Iniciación, desarrollo y terminación del Procedimiento	66
4.1 Iniciación	66
4.1.1 Iniciación de Oficio	67
4.1.2 Iniciación a Instancia de Parte Interesada	68
4.1.3 Requisitos	68
4.1.4 Efectos de la Iniciación	71
4.2 Desarrollo del Procedimiento	73
4.2.1 Ordenación del Procedimiento	74
4.2.2 Instrucción	79
4.3 Terminación del Procedimiento	82
4.3.1 Renuncia y Desistimiento	84
4.3.2 Caducidad	85
4.3.3 Recursos	86

Capítulo 3 MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

	Págs.
1. Origen y Evolución Histórica de la Responsabilidad Patrimonial.	91
1.1 Sistema Inglés.	93
1.2 Sistema Estadounidense	94
1.3 Sistema Alemán	95
1.4 Sistema Italiano.	97
2. Otros sistemas	99
2.1 Sistema Argentino	99
2.2 Sistema Brasileño	105
2.3 Sistema Uruguayo	106
3. Sistemas más avanzados	106
3.1 Sistema Francés	106
3.2 Sistema Español	111
4 Antecedentes en México	118
4.1 Disposiciones Jurídicas anteriores a la Revolución de 1910	118
4.2 Disposiciones Jurídicas posteriores a la Revolución de 1910	120
5 Normas Jurídicas específicas que regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado en leyes mexicanas	122
5.1 Ley de Expropiación	123
5.2 Ley de Vías Generales de Comunicación	124
5.3 Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal	128

	Págs.
5.4 Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo	131
5.5 Ley Federal del Trabajo	132
5.6 Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	135
5.7 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	137
5.8 Ley del Servicio Postal Mexicano	139
5.9 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura	141
5.10 Ley Aduanera	142

Capítulo 4 MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

	Págs.
1. Reforma al artículo 113 Constitucional.	144
1.1 Adición del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional	145
2 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	146
2.1 Exposición de Motivos	146
3. Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	151
3.1 Capítulo I “Disposiciones Generales”	151
3.2 Capítulo II “De las Indemnizaciones “	160
3.3 Capítulo III “Del Procedimiento”	164
3.4 Capítulo IV “De la Concurrencia”	168
3.5 Capítulo V “Del Derecho del Estado de repetir contra los Servidores Públicos”	169
3.6 Artículos Transitorios	172

CONCLUSIONES	173
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	177
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo cuyo título es “El Procedimiento Administrativo como forma de exigir al Estado la reparación del daño ocasionado al particular derivado por las deficiencias en los servicios públicos”, trata de ofrecer al particular una forma de reclamo hacia el Estado, el resarcimiento del perjuicio sufrido en su patrimonio proveniente de la actividad insuficiente en la prestación de sus servicios como parte de su actividad administrativa.

Se afirma que no existía hasta hace poco una fundamentación específica de responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional, y la imperiosa necesidad de que existiera de forma expresa la garantía patrimonial de los particulares frente a las actividades dañosas del Estado, con motivo de su actuación. Asimismo, se anota la conveniencia de que la reparación debida por el Estado, por los daños que infiera a los particulares, cuente con un procedimiento administrativo ajustado a sus particulares finalidades.

Dentro del capítulo 1 llamado el Estado, se analizarán cuestiones relativas a éste. Se tratará de recordar que la Administración Pública como instrumento de gobierno, debe ser buena y útil para el gobernado que tiene que hacer uso de ella; debe ser además clara y ágil, señalar en forma específica los mecanismos necesarios para su empleo, el cómo, el dónde y el cuándo. Señalar que el Ejecutivo Federal para asegurar la realización de los objetivos y programas gubernamentales y proporcionar un mejor servicio a la ciudadanía, procede a establecer los mecanismos necesarios para la revisión permanente de su organización y funcionamiento, el inicio de programas tendientes a incrementar su capacidad administrativa para evitar los desequilibrios institucionales, la duplicación de esfuerzos y la coordinación deficiente.

En el capítulo 2 se analizará lo relativo al procedimiento administrativo, siendo éste el medio que regula la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Se hace un estudio a fondo de éste y se resuelve que el procedimiento administrativo

debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa.

Resulta una herramienta para todo gobernado que requiere la atención del Estado para que resuelva su problema, que finalmente es ocasionado por irregularidad en la actividad estatal.

En el capítulo 3 se realizará un recorrido de la evolución histórica de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. Para ello, se identifican los orígenes más remotos y su expresión positiva. El dar a conocer la incorporación en diversos países, de esta institución de la responsabilidad patrimonial, en diversos grados y formas, los principios rectores de la institución a sus propios sistemas jurídicos; y los rasgos característicos de los sistemas más representativos en la actualidad: el francés que reconoce la responsabilidad del Estado con los arrêts y el español.

En el caso de nuestro país, también se enlistarán las legislaciones que históricamente reconocen la responsabilidad del Estado ante muy diversos sucesos causantes de daño y, por ende, su obligación de repararlos.

En el cuarto y último capítulo, se examinará el marco constitucional y legal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado mexicano, materializado en una ley de reciente creación, que marca la pauta de la incursión de la nueva institución al país. Así, como un análisis del ordenamiento desglosado por capítulos comprendidos de ésta, y comentarios acerca de su funcionamiento. Se mencionan los artículos dándose una breve explicación de éstos.

La responsabilidad patrimonial del Estado, institución necesaria y reciente en nuestro país, es importante señalar que se encuentra en un periodo de prueba, por llamarlo de alguna forma, pues no se sabe si resultará eficaz y cumplirá realmente los objetivos para los que fue creada.

Capítulo 1

El Estado

1. Concepto

Es abundante la literatura que trata de explicar al Estado desde distintas perspectivas: la sociológica, la política y la jurídica. Existen teorías que lo entienden como un organismo; otras, como una expresión del espíritu; algunas más, lo consideran una institución; en otros casos, se concibe como corporación; y, también, llega a ser conceptualizado como un sistema normativo.¹

- EL ESTADO COMO ORGANISMO.- En esta posición se localizan a autores como Otto Gierke, que realiza una proyección de la biología de los organismos y, específicamente del ser humano, para explicar el fenómeno estatal, trasladando las características anatómicas o sociológicas del hombre a la organización del Estado. Algunas de estas tendencias llegan a identificar la actividad de las clases sociales que dirigen al Estado con la capacidad intelectual del hombre, y a la función de las clases trabajadoras de la sociedad con la fuerza física generada por las extremidades superiores e inferiores de la anatomía humana.
- EL ESTADO COMO ESPÍRITU.- En este concepto destacan las ideas de Hegel, quien parte de la existencia del espíritu absoluto entendido como una especie de deidad sometida a la inexorable dialéctica de la existencia.
- EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN.- En esta corriente sobresalen las ideas de Maurice Hauriou, quién define a la institución como: "... todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados."² En esta perspectiva, la institución es considerada como una creación social objetiva, como una obra realizada por un fundador que dispone de la adhesión de la mayoría social y que sujeta o somete a las voluntades subjetivas de sus componentes.

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, ed. Porrúa, p. 15.

² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Apud HAURIOU Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, ed. Reus, Madrid, p.83.

- EL ESTADO COMO CORPORACIÓN.- Ideas sustentadas por el fundador de la Teoría General del Estado George Jellinek. Se entiende por corporación la unidad de una población organizada y asentada en un territorio. A partir de este concepto se hizo clásica la determinación de los elementos del Estado: población, territorio y gobierno.
- EL ESTADO COMO ORDEN NORMATIVO.- Para Kelsen el Estado es la personificación de un sistema normativo, que es el máximo centro de imputación normativa que puede aportar un sistema jurídico. El Estado es la persona jurídica creada por el derecho que, por su magnitud, expresa al orden normativo en su totalidad.
- LA IDEA DEL ESTADO.- Entendemos al Estado como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado -como hecho social- es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna –gobernantes-, de la gobernada –gobernados-.

Por otra parte, Otto Mayer señala que, el Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano, para la persecución de sus intereses. La Administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines, bajo un orden jurídico.³

1.1 Fines del Estado

La existencia de esa organización jurídico-política que denominamos Estado, se manifiesta a través de gran número de actividades de diversos contenidos, forma y propósito. En todo Estado de derecho, la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas, hasta la ejecución de actos concretos.

³ MAYER Otto, Derecho Administrativo Alemán, ed. Depalma, Buenos Aires, 1949, p.3.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado, asigna diversos nombres a esos propósitos, formas, medios y contenidos, lo cual ha generado confusiones, en especial, sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquéllos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

En este sentido Sayagués Laso dice:

“Según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el Derecho asigne a las entidades estatales”.⁴

Este fin último, conocido como “bien común”, por considerar a toda la población se denomina “bien público” al ser adoptado por el Estado.

El contenido de estos fines también ha variado según al tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, otros a la seguridad o a la libertad, pero siempre encontraremos que: “Toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no solo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie...”⁵ Fines que pueden ser exclusivos o concurrentes, ya sea que se trate de “... actividades que exclusivamente le correspondan, y actividades con las cuales ordena, ayuda y favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social”,⁶ que se manifiestan en actividades relativas a la afirmación de su propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como a establecer el derecho y ampararlo, y a favorecer la cultura.

⁴ SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1974.

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, Apud JELLINEK George, Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, pág. 196.

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, Apud JELLINEK George, op. cit., pág. 189.

Por otro lado, hay que ocuparse del elemento teológico o espiritual. Este es el bien público temporal. El Estado como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin, se sabe que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin, no puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando una sociedad estatal persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. ¿Cuál es el fin del Estado?, se dice que es el bien común. También se afirma que es el interés general, pero sin especificar en lo que consiste. Para precisar en lo que consiste ese fin, se debe distinguir entre “bien común”, fin de toda sociedad y “bien público”, fin específico de la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres es un bien común.

Sin duda, el *telos* de cada Estado, es decir, su elemento teológico, su finalidad, habrá de ser factor determinante de su actividad; por ello, el maestro Gabino Fraga considera que la actividad estatal está configurada por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le atribuye el derecho positivo y, por tanto, está obligado a desarrollarlo para la obtención de su *telos*, de su fin.⁷

Ya que los fines de cada Estado los establece el derecho positivo de acuerdo con su ideología predominante, ésta habrá de influir poderosamente en la definición de las tareas que deban realizarse conforme al orden jurídico imperante en cada ente estatal.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. El bien común perseguido por el Estado es el bien público.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.⁸

⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33 ed. Porrúa, México, 1994, p. 13.

⁸ FRAGA, Gabino, *Op. cit.*

1.2 Actividad del Estado

Serra Rojas afirma:

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define como el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben de alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza⁹.

Desde un punto de vista objetivo, la actividad estatal es el quehacer del Estado, o sea, la totalidad de operaciones y tareas desarrolladas por el ente estatal, las cuales por sus diversas características se clasifican en diferentes tipos.

Bajo la influencia de Montesquieu, desde hace más de dos siglos se acostumbra clasificar la actividad estatal en tres grandes categorías: legislación, jurisdicción y administración. La actividad legislativa produce y promulga la norma jurídica; la actividad jurisdiccional la aplica al caso concreto y, de ser necesario, exige coercitivamente su cumplimiento; la actividad administrativa realiza los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la sociedad.

Además de las actividades de policía, de fomento y de servicios públicos, el Estado realiza, en mayor o menor número según su grado de intervención en la economía del país, diversas actividades económicas consistentes en aportar bienes al mercado.

A la mitad del presente siglo, en el desarrollo de sus actividades, el Estado traspuso los límites de las funciones públicas al convertirse en prestador de servicios públicos, en consonancia con el principio del solidarismo implícito en el esquema del *Estado de bienestar*; y no contento con ello, se adjudicó una serie de actividades de policía y fomento, y a los servicios públicos, hasta ganar la denominación de Estado empresario al que, con razón, se le tildó de obeso.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10 ° ed. Porrúa, México, 1981, t. 1, p. 23.

1.3 Funciones del Estado

Se pueden entender como funciones estatales o públicas, las actividades reservadas a los órganos depositarios del poder público, el cual es único y no se divide; los que se separan son sus órganos y sus funciones.

Rafael Bielsa dice: “las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas que aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma: los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman”.¹⁰

Éste autor, considera las funciones públicas como actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización, satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública, del municipio, en fin, necesidades de los entes públicos, distintas, por tanto, a las de carácter general, suma de muchas individuales similares de los particulares.

De acuerdo con el criterio orgánico, cada una de las tres funciones del Estado se encomienda a un órgano de su aparato gubernamental y cada función viene a ser toda actividad desarrollada por el correspondiente órgano. Más la realidad se encarga de acreditar que, además de la actividad primordial que les caracteriza, tales órganos también realizan actividades similares a las fundamentales de los otros dos.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial,

¹⁰ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, t.I, p. 151.

cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de éstos órganos.

Es común que el órgano legislativo, además del desempeño de la función legislativa que le caracteriza, tenga a su cargo otras que por su naturaleza intrínseca son de carácter jurisdiccional y administrativo; asimismo, es normal que el órgano judicial, aparte de sus características funciones jurisdiccionales, desempeñe algunas administrativas y otras materialmente legislativas; en tanto que, por su parte, el órgano ejecutivo, añade al desempeño de sus funciones administrativas, la ejecución de funciones legislativas y jurisdiccionales.

Las funciones estatales se dividen en:

FUNCIÓN LEGISLATIVA

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

También se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función legislativa.

El enfoque formal de la función legislativa dió lugar al principio de la “autoridad formal de la ley” que establece que solo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través de un procedimiento que se conoce como “proceso legislativo”.

Para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe de ser de carácter general, imperativo y coercible y, además, ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

La función legislativa, como dice Fernando Garrido Falla: ... consiste en establecer por vía general y obligatoria las normas a que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad, así como la organización misma de esa comunidad ... Se trata, pues, de una función a través de la cuál el Estado establece normas jurídicas donde las situaciones a resolver se contemplan abstractamente, impersonalmente, y no para que sirvan de solución a un caso concreto planteado.¹¹

FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Esta concepción material de la función judicial o jurisdiccional tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano (artículo 17 constitucional).

En virtud de los fines del Estado, esta función solo puede ser realizada por él, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia.

Desde el punto de vista formal y orgánico, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que la Constitución establece, que conforme al artículo 94 son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

¹¹ GARRIDO FALLA, Fernando, “Funciones del Estado”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1971, t. X, p. 515.

Por lo tanto, desde el punto de vista material la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

La función jurisdiccional es la aplicación de la regla general, abstracta, impersonal y obligatoria (o sea, de la norma jurídica) a cada caso específico para dirimir una controversia, y surge en el momento en que el poder público asume la solución de las controversias.

Para el maestro emérito Eduardo García Máynez, “la función jurisdiccional puede definirse como la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aún contra su voluntad”.¹²

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Se identifica a esta función como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo.

Para identificar la función administrativa es necesario partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. La función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cuál produce situaciones jurídicas individuales.

En el ejercicio de la función administrativa en busca de los fines o cometidos estatales figuran, en primer término, las medidas contenidas en las disposiciones legales –producto de la función legislativa-, lo cual significa que el órgano administrativo debe actuar

¹² GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34° ed. Porrúa, México, 1982, p. 229.

invariablemente subordinado a la ley que no solo es límite, sino también condición para el ejercicio de la función administrativa.¹³

Respecto de la función administrativa, es necesario señalar que la idea de administrar, en lo que se traduce la función administrativa, es concebida como el manejo de elementos en la ejecución de propósitos determinados, utilizados para la consecución de fines. De lo anterior se derivan las siguientes características:

- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiesta a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.
- b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, por lo que se afirma que a través de ella se está realizando el Derecho.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico.

Por lo tanto, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

Por lo anterior, se puede concluir que cada uno de los poderes realiza principalmente una función, pero también realiza actos característicos de los otros dos poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto.

¹³ ALTAMIRA, Pedro Guillermo, *Curso de Derecho Administrativo*, ed. Depalma, Edición póstuma, Buenos Aires, 1971, pp. 212 y 213.

2. La Administración Pública

2.1 Concepto

La organización político-jurídica de la sociedad, estructurada en un ente que denominamos Estado, supone la suma de intereses de los individuos para integrar lo que conocemos como interés público. Éste interés colectivo asumido por el Estado, hace necesaria la administración de los elementos básicos para llevar a cabo su realización como entidad.¹⁴

El Estado presenta una organización y una actuación determinada para la consecución de sus fines, organización y actuación que individualmente reciben el nombre de Administración, con el calificativo de “Pública” por la entidad que las comprende. Es por ello, que cuando nos referimos al conjunto de órganos que forman la estructura del Estado, la denominamos Administración Pública. Con el mismo nombre designamos a la acción que estos órganos realizan en el cumplimiento de sus tareas, y también lo utilizamos cuando nos referimos a la ciencia que estudia los principios que rigen ese funcionamiento.

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, 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.

Posteriormente, el concepto de administración también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios.

Vista como organización y como actuación, la Administración Pública existe desde el surgimiento de la sociedad.

El concepto de administración ofrece una doble perspectiva, en sentido objetivo y en sentido subjetivo:

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, ed. Limusa, México, 1991.

Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes que a los que ésta atribuida la función de administrador.¹⁵

La administración pública, según se ha dicho, es la parte del Poder Ejecutivo y se ve regulado por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad.

La palabra gobernar -señalaba en 1852 el precursor del derecho administrativo en México-, don Teodosio Lares, revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la administración activa (como llamaba a la pública)... La *administración* activa, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el Ejecutivo administra.¹⁶

En España, el eminente jurista Vicente Santamaría de Paredes describía con precisión en 1885: “La palabra administración no solo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el Poder Ejecutivo.”¹⁷

Un siglo después, un prestigiado catedrático español, Fernando Garrido Falla, explica la administración pública en sentido objetivo como “una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”.¹⁸

Ramón Parada sostiene: De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública.¹⁹

¹⁵ GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho Administrativo*, Tomo I, E.I.S.A., Madrid, 1968.

¹⁶ LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, UNAM, Edición facsimilar, México, 1978, p.16.

¹⁷ SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo*, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, 1885, p.56.

¹⁸ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, t.1 pp.40 y 42.

¹⁹ PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1991, t.I, p. 13.

El profesor italiano Massimo Severo Giannini señala: “la tradición, encuadra a la administración (aparato) en un “poder” del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como poder Ejecutivo”.²⁰

Para Héctor Jorge Escola, la administración pública es:

Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los finales del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.²¹

La administración pública para Andrés Serra Rojas es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.²²

La administración pública federal, es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, descentralizados, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

2.2 Fin de la Administración Pública

El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares,

²⁰ GIANNINI SEVERO Massimo, Derecho Administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, trád. Luis Ortega, p. 95.

²¹ ESCOLA, Héctor Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, ed. Depalma, Buenos Aires, 1984, vol.1, p.33.

²² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, t. I, 1977, p. 78.

por el contrario, actúan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés, ventaja o provecho personal.²³

No todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, porque la distribución de competencias en el régimen federal, asigna tareas a otros órganos públicos, federales, locales o municipales, y a los propios particulares.

2.3 Organización de la Administración Pública

El derecho administrativo encuentra en la organización administrativa la herramienta indispensable para la adecuada realización de la actividad administrativa. Dicha organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativa que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, porque las tres tienen por objeto común, en principio racionalizar el funcionamiento de la administración pública.

LA CENTRALIZACIÓN

En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada.

Cuando se dice centralizar se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.²⁴

²³ *Ibidem*.

²⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1998, p. 19.

Concepto de centralización administrativa

La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública. La fuerza pública, o sea, la fuerza armada, esta totalmente centralizada; lo mismo ocurre con el poder de decisión y con la facultad de designar a los funcionarios o agentes de la administración, la cual no se deja a la elección popular ni, salvo excepciones, se otorga a cuerpos especiales.

En opinión del tratadista suizo André Grisel, “la centralización es el otorgamiento de facultades a los órganos puestos bajo la dirección del gobierno; esos órganos, llamados centralizados, forman la administración central”.²⁵

El también profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra rojas explica: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central; bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.²⁶

En la centralización administrativa, la máxima autoridad central esta dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

²⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1998, p. 19, Apud, André Grisel, *Droit Administratif Suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1970, p. 103.

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, 10º. ed., México, 1981; t. 1, p. 497.

En este contexto, se entiende por jerarquía, el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación encaminados a lograr unidad y coherencia en la actividad administrativa.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro.

En todo aparato político o administrativo contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como formulas o directivas de organización coexistentes; pese a su contraposición como dos valores opuestos, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan, lo cual lleva al profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco, a sostener: "Que no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralizado y descentralización imperfectos".²⁷

Como fórmula o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como el político, el administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cuál se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.

²⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1998, p. 35, Apud, Favio Roversi-Mónaco, Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, México, 1981, trád. de Raúl Crisafio y otros, t. I (A-J), p. 527.

En opinión del profesor Gabino Fraga, la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan, una relación que no es de jerarquía con la administración central, “pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”.²⁸

Así, la descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, y tiene diversas modalidades. Leon Duguit se refiere a la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,²⁹ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

LA DESCONCENTRACIÓN Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Algunos autores como Th. Ducrocq consideran la desconcentración administrativa como una modalidad de la descentralización administrativa,³⁰ de ahí que también se le conozca como descentralización burocrática, funcional o jerárquica; otros, como Enrique Silva Cimma, por el contrario, la entiende como una variante de la centralización administrativa.³¹

En todo caso, es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.

²⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29° ed. Porrúa, México, 1990, p. 198.

²⁹ BUTTGENBACH, André, *Manual de Droit Administratif*, Jarcie, Bruselas, 1966, p. 103.

³⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1998, p.57, Apud, Th, Ducrocq, *Tours de Droit administratif*, P. Vica-Dunod et cie Editeurs, 7° Ed., París, 1897, p. 148.

³¹ SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1969, p. 127.

El doctor Miguel Acosta Romero sostiene que:

“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrada determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.³²

En la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado. Esta desconcentración admite diversas modalidades entre las que destacan dos: la vertical, también llamada interna o por materia; y la horizontal, que algunos autores denominan periférica o territorial.

En la desconcentración vertical o por materia, la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia, se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente.

Como hace notar el profesor Manuel María Diez, en la desconcentración horizontal o territorial, el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.³³

El artículo 17 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM, México, 1972, p. 87.

³³ DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, 2º ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, t. II, p. 73.

Entre otros órganos desconcentrados del gobierno federal podemos citar los siguientes:

- De la Secretaría de Gobernación: el Archivo General de la Nación.
- De la Secretaría de Relaciones Exteriores: el Instituto “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos.
- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: las administraciones fiscales regionales.
- De la Secretaría de Energía: el Centro Nacional de Ahorro Energético.
- De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.
- De la Secretaría de Educación Pública: Radio Educación.
- De la Secretaría de Salud: Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.
- De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: las delegaciones federales del trabajo en cada una de las entidades federativas.

Con base en el artículo 87 del Estatuto del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal también utiliza la figura del órgano desconcentrado dentro de la estructura de su organización centralizada. El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone:

“La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina Delegación del Distrito Federal, y tendrán los nombres y circunscripciones que se establecen en los artículos 8 y 9 de esta ley”.

Entre los órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal se encuentran, además de las delegaciones, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y el Servicio Público de Localización Telefónica.

Diferencia entre Descentralización y Desconcentración

Para diferenciar ambas tendencias organizativas, se puede señalar que en la desconcentración administrativa se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades y competencia se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta de que la descentralizada también tiene como la centralizada, personalidad jurídica propia. Además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.

3. Los Servicios Públicos

De acuerdo con el maestro Sayagués los cometidos fundamentales del Estado son seis:³⁴

1. Regulación de la actividad privada
2. Cometidos esenciales
3. Servicios Públicos
4. Servicios Sociales
5. Actuación en el campo de la actividad de los particulares
6. Justicia

De estos seis cometidos se excluye del ámbito administrativo al primero y al último, ya que el de Regulación de la actividad privada, es una función legislativa, y el de Justicia, se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional.

Por cometidos *esenciales* se debe entender aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser efectuadas por los particulares: defensa, relaciones exteriores y policía.

³⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1991, Apud SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Montevideo, 1974, p. 50.

Los *Servicios Sociales* son las tareas que realiza el poder público con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, entre las que se encuentran: las de previsión social, asistencia, bienestar económico, etc.

Servicios Públicos, son actividades que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continúa: distribución de agua, drenaje, pavimentación, correo, etc.

Los *cometidos de actuación* en el campo de la actividad de los particulares, son aquellas tareas que no corresponden a la función pública, por ser propias de los particulares, pero que el Estado realiza por razones de estrategia económica, como son las industriales y comerciales, producción de acero, bienes de capital, abasto, etc.

Una vez señalados los fines del Estado, las actividades, tareas y cometidos que asignan a sus órganos para la consecución de aquéllos, pueden ser identificados por el contenido y efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares. De esta forma, el contenido de la actividad del Estado puede incluirse en tres diferentes grupos: policía o control, fomento y servicio público.

A través de las atribuciones de *policía* el Estado regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. Esta regulación se manifiesta en normas que limitan la acción de los gobernados, previene la violación de derechos y sanciona la comisión de ilícitos.

POLICIA

El vocablo *policía* se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las ordenes de las autoridades; esta palabra proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado.

Para algunos estudiosos, el término policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la “Policía y Buen Gobierno” de la ciudad de París; no obstante, donde mayor desarrollo alcanza la noción de policía es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XV se introduce el vocablo *polizei*.³⁵

Policía de comercio

La finalidad de la policía de comercio consiste en proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores, cuidando y constatando que los instrumentos y prácticas del comercio se mantengan dentro de los cauces de la ley, a cuyo efecto vigila y verifica:

- a) Las pesas y medidas, en aras de la certeza y uniformidad de las unidades empleadas.
- b) Los envases, marcas, denominaciones, especificaciones y demás inscripciones de los productos, para evitar falsedades y engaños.
- c) Que el envase del producto aparezca visible el peso neto del producto o la cantidad en la medida que corresponda.
- d) Que los productos dañinos para la salud adviertan tal cosa de manera visible en su envase y en su publicidad.
- e) Que la publicidad no sea engañosa.
- f) Que se haga constar si el producto es nacional o extranjero, y en este último caso, el lugar de procedencia y fabricación, así como el nombre y domicilio del responsable en el país.
- g) En fin, en los términos del artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica: “Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios”.

³⁵ Vid. Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, ed. Labor, Barcelona, 1953, trád. Sabino Álvarez Gendín, p. 310.

FOMENTO

Otra importante actividad de la administración pública es la de fomento, definida por Luis Jordana de Pozas como la “acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares, y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos.”³⁶

El fomento o mecenazgo es una técnica empleada desde hace muchos siglos para estimular la actividad privada en actividades que interesan al poder público. Hoy como ayer, la administración pública recurre al fomento para alentar y persuadir a los particulares, por medio de estímulos positivos de diversa índole, a utilizar los recursos y a orientar su actuación hacia objetivos de utilidad o provecho general o comunitario.

A través de las atribuciones de *fomento*, el Estado procura desarrollar diversas áreas de la actividad económica de los particulares o regiones determinadas del territorio nacional, tratando de corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población.

3. 1 Concepto

Como otra de las formas de la actividad de la administración, el servicio público está destinado a satisfacer las necesidades de carácter general, ya sea de manera directa mediante sus propios órganos o bien indirecta por medio de particulares.

Con relación a las atribuciones de *servicio* se manifiestan en la actividad tendiente a satisfacer las necesidades generales de los particulares, ya sea en forma directa o concesionada.

³⁶ JORDANA DE POZAS, Luis, “Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo, en Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 48, 1949, pp. 42 y 43.

Jorge Olivera Toro lo entiende como “la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”.³⁷

El servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continúa, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. Como lo son: distribución de agua, drenaje, pavimentación, correo, etc.³⁸

A partir de este concepto, es posible derivar los elementos esenciales del servicio público:

- *Es una actividad.* No se trata de un órgano ni de un sistema normativo, se trata de la acción que realizan los sujetos.
- *General, uniforme, regular y continúa.* El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones.
- *Realizada por el Estado o por los particulares.* Independientemente del interés que el Estado puede tener en que esta actividad sea llevada a cabo, puede encargar su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.
- *Conforme a las disposiciones legales que la regulan.* Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerada como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización.
- *Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.* El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

Aún cuando desde el siglo XVIII empieza a emplearse la locución *servicio público*, es hasta la primera mitad del siglo XIX cuando empieza a conformarse en Francia –y bajo su

³⁷ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1967, p. 57.

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *op. cit.*, p. 39.

influencia también en España e Italia- la idea específica del servicio público que, más tarde, llegaría a ser fundamental en el derecho administrativo.

La idea del servicio público emerge en Francia en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias. En España es también un producto marginal, resultante de la regulación de la desamortización de los bienes eclesiásticos.

La creación en Francia de una jurisdicción administrativa independiente de la judicial se debe al propósito de los gobiernos revolucionarios de finales del siglo XVIII de contrarrestar la gran influencia de la nobleza en los cuerpos judiciales, lo cual traía como consecuencia una obstrucción sistemática de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales.

Con el afán de combatir tal obstrucción, destinada a atrofiar al régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, a finales del siglo XVIII los regímenes revolucionarios franceses realizaron, entre otras, tres acciones trascendentales.

La primera de tales acciones se basó en la separación de poderes o de funciones y consistió en la expedición de la ley 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial, que prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo; asimismo, separó las funciones judiciales de las administrativas, al vedar a los jueces interferir las actividades de los órganos administrativos u obligar a comparecer ante ellos a sus responsables con motivo del desempeño de sus funciones.

Las otras dos acciones trascendentales de los gobiernos revolucionarios consistieron en la promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, que prohibió a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren, lo cual implica la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos; y en la creación del Consejo de Estado, competente para conocer de tales conflictos, dispuesta por el artículo 52 de la Constitución Francesa del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799).

Con la creación del Consejo de Estado, la Constitución francesa de 22 de febrero del año VIII separó la administración activa de la administración de Francia, integrado por el propio Consejo y los consejos de prefecturas; después se habría de perfeccionar con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaran, por razones de competencia, entre los tribunales judiciales y los administrativos.

Así, en Francia quedaron deslindadas de manera legal las parcelas de la jurisdicción judicial y la jurisdicción administrativa, con sustento en dos bases fundamentales: tribunales administrativos separados e independientes, tanto de los tribunales judiciales, como de las autoridades administrativas; y un tribunal de conflictos de competencia para resolver las controversias de esta naturaleza surgidas entre los tribunales administrativos y los tribunales judiciales, es decir, un juez de competencias.

En tales circunstancias, resultaba indispensable determinar un criterio o pauta para la distribución de competencias entre ambas jurisdicciones. La idea de servicio público emerge en Francia como pauta para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales, mediante diferentes resoluciones del Tribunal de Conflictos y del Consejo de Estado; entre las más conocidas destacan las concernientes a los *affaires* Rotschild, Dekeister y Pelletier, y se consolida en los famosos *arrêts* Blanco, Terrier, Feuntry y Thérond.

La idea del servicio público aparece con nitidez en el caso Dekeister, en la resolución del 6 de agosto de 1861 del Tribunal de Conflictos de Francia, que determinó:

... se ha dado jurisdicción a esta autoridad para erigir fuera de la potestad judicial, jueces para resolver sobre litigios que se presenten entre el Estado y los particulares con motivo de actos de la administración realizados en la ejecución de *servicios públicos* que ella esté encargada de proveer y que deben ser sometidos a la jurisdicción administrativa a menos que otra cosa esté ordenada por la ley.³⁹

³⁹ Tomado de Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1975, p. 187.

Sin duda, el *arrét* más trascendental en el tema del servicio público fue el del caso Blanco, relativo al atropellamiento de la joven Agnes Blanco por un vehículo de la Administración de Tabacos de Burdeos, propiedad del Estado, que transitaba entre dos edificios de dicha factoría; el padre de la lesionada demandó al Estado ante el Tribunal Ordinario de Burdeos, como responsable civil de los daños ocasionados a su hija por el personal de dicha factoría estatal.

Cabe destacar que cuando ocurrió el lance en el cuál resultó herida la joven Agnes Blanco, ésta trabajaba en la Administración de Tabacos de Burdeos.⁴⁰

Debe señalarse que, en su época, el *arrét* Blanco no tuvo mayores pretensiones y careció de resonancia, pues solo estimó resolver un conflicto de competencia específico planteado por el tribunal civil de Burdeos con motivo de la demanda presentada por el señor Blanco, padre de la joven atropellada, en contra del Estado.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrét* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos en el *arrét* Rotschild (Consejo de Estado, diciembre 6 de 1855), las cuales – ceñidas a la ahora ya descartada teoría de *la doble personalidad del Estado*- dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de autoridad y los actos de gestión, los primeros realizados como poder público y los de gestión efectuados como propietario.

En este orden de ideas, al decir del comisario David, el Estado realiza los actos de gestión, en su papel de propietario, sometido por consecuencia al derecho civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales, como cualquier persona privada.

En sus conclusiones, el comisario David interpreta por actos de autoridad los realizados por el Estado en ejercicio del poder público, como en la prestación de los servicios públicos, en cuyos casos requiere discernir un derecho especial distinto del derecho civil ante un tribunal diferente del judicial.

⁴⁰ Jean-Marie Aubry y R. Ducos- Ader, *Grands services publics et entreprises nationales*, Pesses universitaires, París, p. 23.

A juicio del comisario David, en la realización o cumplimiento de los servicios públicos, que, por cierto, es de carácter obligatorio, no se debe equiparar al Estado con un simple particular, dadas las consecuencias que podrían reflejarse respecto de su responsabilidad frente a terceros por los actos del enorme número de servidores públicos que los atienden.

Por eso y por la misma razón que muestra que la responsabilidad del Estado por las faltas de sus agentes no puede ser ni general ni absoluta, es por lo que ella debe modificarse según las leyes y reglamentos especiales a cada servicio, según sus necesidades, según la naturaleza de los empleos.⁴¹

A la luz de las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó, el 6 de febrero de 1873, el célebre arrét Blanco, tan mencionado como poco conocido, cuyo breve texto es el siguiente:

Considerando: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por la aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.

Considerando: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no pueden estar reguladas por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

Considerando: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

⁴¹ Tomado de Charles Debaasch y Marcel Pinet, *Les grands textes administratifs*, Sirey, París, 1976, p. 377.

Resuelve que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y 16 fructidor año III), la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.⁴²

De esta manera, la actividad económica de la Factoría de Tabacos propiedad del Estado se considera servicio público en este arrét con base en las conclusiones del comisario David, quien, sin pretender definirlo porque su propósito era dirimir un conflicto de competencia, no solo emplea la citada locución, que por aquella época resultaba una locución casi desprovista de sentido, sino que permite inferir de su texto una noción bastante clara del *servicio público*.

Sin duda, el arrét Blanco representa una aportación importante a la conformación de la idea de servicio público porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de su especificidad al determinar de derecho público el régimen aplicable a dicho servicio, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en una resolución que curiosamente casi ha pasado inadvertida: la del arrét Rotschild (C. E. 6 déc. 1855, S. 1856, 2. 508).

En su tratado *La Responsabilité de la Puissance Publique* Georges Teissier, *La Responsabilité de la Puissance Publique*, Paul Dupont ' editeur, París, 1906, redescubre en 1906 el arrét Blanco y, adhiriéndose a sus considerandos y conclusiones, propone el servicio público como la base de una teoría integral de la competencia y aún del derecho administrativo, lo cual ratifica al formular sus conclusiones para el arrét Feutry.

A partir del redescubrimiento de Teissier, las ideas y nociones del arrét Blanco fueron cada vez más empleadas en las resoluciones de los tribunales franceses. Más tarde, León Duguit iría más lejos al decir que el servicio público es el fundamento de todo derecho público.

El caso Terrier, otro que contribuyó de manera importante al desarrollo de la teoría del servicio público, se refirió a la oferta hecha en 1900 por el gobierno departamental de *Saon et Loire*, de pagar una prima por cada víbora que se matase en su territorio.

⁴² Tomado de Weil y Braibant Long, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, París, 1962, p. 6.

En respuesta a tal oferta el señor Terrier destruyó un número importante de ejemplares de esa fauna nociva y pretendió cobrar las primas correspondientes, lo que no logró porque la autoridad había agotado la partida presupuestal destinada para ese efecto, por lo que carecía de recursos para hacer el pago de las primas reclamadas.

Con base en esa negativa, el señor Terrier demandó al gobierno departamental ante el Consejo de Estado, por el pago de las primas ofrecidas; en la resolución respectiva fué necesario determinar, en primer término, si se surtía o no la competencia del mencionado tribunal.

En sus conclusiones correspondientes, el comisario de gobierno Romieu, sostuvo que todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de los servicios públicos representan una actividad administrativa y, por tanto, dada su naturaleza, del dominio de la jurisdicción administrativa, por lo que:

“Todas las acciones entre las personas públicas y los terceros o de las personas públicas entre ellas mismas, fundadas en la ejecución, la inejecución o la mala ejecución de un servicio público, son de la competencia administrativa, y competen, a falta de un texto especial, al Consejo de Estado, Juez de lo contenciosos de la administración pública, general o local”.⁴³

Obsecuente con las ideas del comisario Romieu, el Consejo de Estado dictó el arrét correspondiente reconociendo su competencia para conocer de la demanda entablada por el señor Terrier en contra del gobierno departamental.⁴⁴

Los antecedentes del caso Thérond, que también influye en la configuración de la noción de servicio, se resume así: la Comuna de Montpellier otorgó en exclusiva al señor Thérond la concesión para capturar perros callejeros y remitirlos al matadero cuando no los reclamasen los propietarios; éstos eran quienes, al recuperar sus animales, cubrían las tasas de retribución del concesionario, que se ayudaba también con los ingresos derivados de la comercialización de los despojos de los no reclamados.

⁴³ Tomado de Charles Debaasch y Marcel Pinet, op. cit., p. 491.

⁴⁴ Vid. Weil y Braibant Long, op. cit., p. 46.

Dado el cumplimiento parcial de la comuna concedente, el señor Thérond la demandó por la rescisión de la concesión respectiva y el pago, por concepto de daños y perjuicios, de 120 000 francos.

El Consejo de Prefectura, ante el que se presentó dicha demanda, la desestimó; entonces el señor Thérond recurrió a la resolución respectiva ante el consejo de Estado, quien, guiado por las conclusiones del señor Pichat, a su vez influido por el arrét Terrier, en su sentencia del 4 de marzo de 1910 resolvió sostener su competencia ya que, mediante la concesión en cuestión, la Comuna de Montpellier pretendía prestar un servicio público cuyas controversias correspondía resolver a la jurisdicción administrativa.

45

En el surgimiento y desarrollo de la idea del servicio público influyen de una u otra forma el principio de la separación de poderes o de funciones, la creación de una jurisdicción administrativa independiente del Poder Judicial y de la administración activa, así como la necesidad de precisar un criterio o pauta para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales, a lo cual contribuyeron de manera importante las resoluciones de los casos Rotschild, Dekeister y Blanco.

La locución servicio público se recibió en México por conducto de la Constitución gaditana de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública. La Constitución de 1857 es el primer texto constitucional del México independiente que la emplea.

Pese a que no se utilice la expresión servicio público, la idea respectiva subyace en diversas disposiciones del Reglamento Político del imperio iturbidista y de la Constitución mexicana de 1824.

Durante su breve estancia en la presidencia de la República en 1833, el doctor Valentín Gómez Farias intentó la secularización de diversas actividades eclesiásticas – entre otras las de educación- para convertirlas en lo que ahora se conoce como servicios públicos.

En rigor, la noción de servicio público tiene una aparición tardía en la doctrina mexicana; el maestro Gabino Fraga es quién primero se ocupa de ella. Empero, el

⁴⁵ Vid. Charles Debaasch, y Marcel Pinet, op. cit., p. 489.

primero en apoyar la idea del servicio público en México es el profesor emérito de la UNAM, Andrés Serra Rojas en su libro *Derecho administrativo*.

3.2 Clasificación

La notoria falta de unidad terminológica respecto al concepto de servicio público, así como la carencia de homogeneidad en la naturaleza de las actividades que han sido denominadas como tales, propicia una amplia variedad de clasificaciones, de acuerdo con otros tantos criterios, cuya utilidad, junto con el concepto mismo de servicio público, es puesta en duda después del proceso degenerativo sufrido en el empleo de esa expresión.

No obstante ello, se hace necesario, cuando menos, enunciar algunas de las clasificaciones más comunes, así tenemos que en nuestro país, conforme a nivel de competencia en el que son aplicados los servicios públicos, pueden ser:

- a. Federales: la distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, etcétera;
- b. Locales o estatales: todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la federación, por ejemplo, el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, etcétera, y
- c. Municipales: de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política Federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

Según el sistema de prestación, pueden ser de administración directa o indirecta.

Los primeros, a su vez, pueden ser desempeñados por un órgano administrativo centralizado del estado, caso típico el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al otorgar dichos servicios y la Secretaría de Salud en el caso de los servicios médicos y asistenciales; o bien pueden ser desempeñados por un ente paraestatal, sea de este un

organismo público descentralizado por servicio o una empresa de participación estatal, supuestos en los que se ubican la Universidad Nacional Autónoma de México (servicio de enseñanza superior) y las Sociedades Nacionales de Crédito (servicio público de banca y crédito), respectivamente.

Los servicios públicos de administración indirecta, son aquellos desempeñados por los particulares en virtud de una concesión otorgada por el Estado, se citan como ejemplos, el de pasajeros en las ciudades o bien de mercancías de una entidad federativa a otra.

Una división universal del servicio público permite separarlo en dos grandes grupos que atienden al sujeto a quien esta atribuido:

Propiamente dicho o servicio público

El servicio público propio es el atribuido al Estado, el cual lo puede prestar en forma directa por medio de las dependencias o entidades de la administración pública o a través de particulares a quienes confía su operación mediante algún mecanismo de delegación; en tal caso lo que se transfiere no es la atribución de prestar u operar el servicio público, sino solo su operación o prestación, por lo que la concesión o cualquier otra forma de delegación será temporal.

Impropamente dicho o servicio impropio

Llamado también virtual, el servicio público impropio (que no esta atribuido al Estado), es una actividad privada que, como el propio, también satisface necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no esta atribuida al Estado, su realización no requiere concesión, pero sí permiso, licencia o autorización.

El servicio público esta encuadrado tanto dentro de las actividades del Estado (junto con la función pública, la actividad de interés público y la actividad socioeconómica simple) como dentro de las actividades de los particulares (al lado de los servicios al consumidor, los servicios al productor y los servicios profesionales); así, dicho servicio puede clasificarse con base en distintos criterios.

Algunos de estos criterios son: las características de sus usuarios, el ejercicio de autoridad, su aprovechamiento, su importancia, el tipo de la necesidad que satisface, la razón de su cobro, su régimen jurídico, la titularidad o jurisdicción del servicio, la competencia económica y el prestador del servicio.

- a) Por las características de los usuarios, según sea determinados o indeterminados. El servicio público será *uti singuli* cuando tiene usuarios determinados, como el de suministro de energía eléctrica. *Uti universi* cuando no sea posible determinar individualmente a los usuarios, como en el servicio de alumbrado público.
- b) Por el ejercicio de autoridad, el servicio público se clasifica como de *gestión pública* si su prestación implica el ejercicio del poder administrativo⁴⁶, como ocurre en el servicio público de tránsito. Y como de *gestión privada* cuando su prestación no implica el ejercicio de autoridad, como sucede en el servicio que prestan los “cargadores” en las terminales de transporte y centros de abasto.
- c) Por razón de su aprovechamiento o utilización, resulta clasificable como *voluntario* cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna coacción, como sucede en el servicio público telefónico, y por *obligatorio* cuando su empleo se impone a quienes están en un supuesto determinado, como acontece con el servicio público de drenaje.
- d) Por razón de su importancia los servicios públicos se clasifican en *indispensables*, como el de suministro de agua potable; *secundarios*, la radiodifusión de frecuencia modulada, por ejemplo, y *superfluos*, entre los que se encuentran los relativos a ciertos espectáculos o diversiones, como los de carreras de caballos, la pelota vasca y la lucha libre, para citar solo algunos.
- e) Por el tipo de la necesidad, se clasifican en *constantes*, cuando su prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año, como el servicio de tránsito; *cotidianos*, si su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado, como el de alumbrado público; *intermitentes*, cuando su prestación no es diaria o no todos los meses del año y dentro de un horario

⁴⁶ SERRA ROJAS, op. cit., t. I, p. 121.

limitado, como el servicio de educación primaria; *esporádicos*, que sólo se prestan cuando aparece la necesidad, como el servicio de bomberos.

- f) Por razón de su cobro se les clasifica como servicios *gratuitos*, cuando son financiados por completo con recursos fiscales por lo que no se cobra al usuario el acceso a su utilización, tal es el caso del servicio de tránsito; y *onerosos*, que son aquéllos servicios en que los usuarios deben pagar por su uso de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, aun cuando se trate de servicios públicos muy subvencionados, ya que el acceso no es libre, sino supeditado al pago de una cuota.
- g) Por su régimen jurídico, que puede ser público o mixto. De acuerdo con la doctrina francesa, son de régimen jurídico público los servicios públicos regidos de manera exclusiva por el derecho público, o sea, los propiamente dichos operados por la administración pública: son de régimen jurídico mixto –en parte de derecho público y en parte de derecho privado–, los servicios públicos impropios o virtuales –incluidos los industriales y comerciales–, así como los propiamente dichos operados bajo el régimen de concesión o de gestión interesada.
- h) Por razón de la competencia económica, pueden ser de régimen de monopolio, de oligopolio o de régimen de competencia según haya uno solo, pocos o muchos prestadores.
- i) Por la titularidad o jurisdicción del servicio, en atención a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, se agrupan en: generales o nacionales, regionales o provinciales, municipales o locales y concurrentes; respecto de los últimos, Serra Rojas expresa: “Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales y municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc., organizados en servicios coordinados”.

47

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, t. I., p. 122.

4. Conceptualización Jurídica

4.1 Obtención de Ingresos

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables.

Esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público.

Indudablemente la actividad financiera esta íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas y la forma que la propia actividad reviste y la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo.

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y los aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

Ingreso público es el dinero que recibe el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad.⁴⁸

Una clasificación más adecuada divide a los ingresos del Estado en dos grupos importantes: 1. El primer grupo alude a los *ingresos tributarios*, que comprenden los impuestos, las aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y tributos o contribuciones accesorias.⁴⁹

El segundo grupo alude a los *ingresos financieros* y comprende los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, la amortización y conversión de la deuda pública, moratorias y negociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones.

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁹ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, ed. Themis, 1982, pag. 63.

Como puede comprobarse los *ingresos tributarios* comprenden las obligaciones económicas de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos.

Por lo que se refiere a los *ingresos financieros* ellos provienen de las diversas fuentes del financiamiento, necesarias para complementar y para integrar las exigencias del Presupuesto Nacional.

Los impuestos son considerados por el Código Fiscal vigente (D.O.F. de 31 de diciembre de 1981, y varias adiciones, siendo la última en el D.O.F. del 31 de diciembre de 2004). Como las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo. Y los derechos como las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los financiamientos provienen de la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de : I) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; II) La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; III) los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y IV) la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores (arts. 1º y 2º de la Ley General de Deuda Pública, *D.O.F., de 31 de diciembre de 1976*).

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 considera los ingresos siguientes (*D.O.F. del 24 de noviembre de 2004*):

- I. Impuestos: 1. Impuesto sobre la renta. 2. Impuesto al activo. 3. Impuesto al valor agregado. 4. Impuesto especial sobre producción y servicios. 5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. 6. Impuesto sobre automóviles nuevos. 7. Impuesto

sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo. 8. Impuesto a los rendimientos petroleros. 9. Impuestos al comercio exterior: A. a la importación. B. a la exportación. 10. Accesorios.

Los ingresos públicos del Estado se clasifican en dos grupos: a) Ingresos ordinarios; y b) Ingresos Extraordinarios.⁵⁰

- a) Los *ingresos ordinarios* son aquellos que legalmente percibe el Fisco en forma regular, renovándose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Los ingresos ordinarios son los que normalmente se destinan a cubrir el presupuesto y están comprendidos en las previsiones presupuestales.
- b) Los *ingresos extraordinarios* son aquellos que se perciben cuando existen circunstancias anormales o irregulares que obligan al Estado a imponerlos. Los ingresos extraordinarios son los que hace frente a necesidades urgentes e imprevistas. Se recurre con frecuencia a los empréstitos públicos, o financiamientos adicionales o emisiones de moneda para cubrir estos gastos.

El derecho fiscal también incluye entre los ingresos del Estado los derechos extraordinarios, los empréstitos, las emisiones de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública y los servicios personales.

El artículo 31 de nuestra Constitución consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de “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.

De dicha disposición se desprenden los siguientes elementos: A) el impuesto constituye una obligación de derecho público; b) el impuesto debe ser establecido por una

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 27.

ley; c) el impuesto debe ser proporcional y equitativo, y d) debe establecerse para cubrir gastos públicos.⁵¹

El artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso “para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Y el 74, fracción IV establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo exámen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

4.2 Administración del Gasto Público

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión.

La inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendado. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción y muy claros a la disposición del artículo 126 de la constitución, según la cual “no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por una ley posterior”.

De una manera general, el presupuesto de egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Contiene en su primera forma una enumeración de las dependencias administrativas generales como a las Secretarías de Estado, y la suma

⁵¹ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 317.

global que posteriormente desarrollará la misma secretaría pormenorizando el monto total del presupuesto.

El gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social. El documento que contiene la enumeración de esos egresos se denomina “Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de D.O.F. del 31 de diciembre de 1976, dispone:

“El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. El Departamento del Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Según la propia ley el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículos 2º y 4º).

Art. 13 de la ley mencionada: “El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. *Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos*”.

Se han señalado como reglas fundamentales que presiden la estructura del presupuesto las siguientes: a) universalidad; b) unidad; c) especialidad, y d) anualidad.

- a) La universalidad del presupuesto consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben ser considerados en él. El precepto legal que la establece es el artículo 126 constitucional, el cual previene que no puede hacerse ningún gasto que no este autorizado en el presupuesto.
- b) La unidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.
- c) La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.
- d) La anualidad es unan regla que preside la formación del presupuesto, la de que la autorización que él implica sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea necesario satisfacer.

El gasto público tiende a la atención de servicios públicos y a contribuir a la capitalización. Es por ello lo importante de las erogaciones que se destinen a fines de inversión y desarrollo.

Desde el punto de vista económico se divide el presupuesto de egresos en: servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, transferencias, adquisiciones de bienes de fomento y conservación, obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelación de pasivo.

En su consideración funcional el presupuesto alude a: comunicaciones y transportes, fomento agrícola y forestal, promoción industrial y fomento comercial, servicios educativos y culturales, servicios asistenciales y hospitalarios, bienestar y seguridad social, Ejército, Armada, administración general y deuda pública.

Capítulo 2

Procedimiento Administrativo

1.1 Concepto

Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.

Para el profesor español José María Villar y Romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado.

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga afirma que es conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo.¹

Acosta Romero estima que el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.²

Agustín Gordillo define el procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa.³

¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1994.

² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1990, p. 881.

³ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, editorial Macchi, Argentina, 1986, t. II, p. XVII-9.

Para Jesús González Pérez, las leyes de procedimiento administrativo son leyes reguladoras de la acción administrativa en general; contienen las garantías elementales que han de darse en todo procedimiento administrativo y regulan formalmente algunos procedimientos⁴.

Tanto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal destaca la regulación del régimen de jurídico de los actos administrativos, lo que constituye el núcleo central de todo sistema de derecho administrativo.

1.2 Características del procedimiento administrativo

Características

1. Que sea por escrito
2. Fundado y Motivado
3. Que dé al particular la garantía de audiencia
4. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso
5. Por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

2. El Acto Administrativo

La administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadora de derechos y obligaciones.

El Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés generador medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de

⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, ed. Porrúa, 1997, p. 46.

su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público encaminados a la ejecución de la ley.⁵

2.1 Concepto

Para Fernández de Velasco el acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cuál la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández el acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad reglamentaria.

Rafael Bielsa dice: “puede definirse el acto administrativo como decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”.

El acto administrativo es una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

2.2 Características:

- a. Es un acto jurídico;
- b. Es de derecho público;
- c. Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y
- d. Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

⁵ GAZCÓN Y MARÍN, José, Derecho Administrativo, Madrid. 1955, t.I, p. 30 y ss.

La manifestación escrita de la voluntad administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto física y legalmente posible, y con la debida fundamentación y motivación, constituye el acto administrativo válido y eficaz. Válido en cuanto que ha reunido los requisitos que la ley establece, y eficaz en virtud de que siendo válido, ha sido notificado al particular.

La validez se deriva de una presunción que la ley establece a favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo la característica de legitimidad. Así lo establece en materia fiscal el Código Fiscal de la Federación, al señalar en su artículo 68 que “los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales”.

Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación. De esta forma, el acto, al ser eficaz, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, la calidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

2.3 Elementos del acto administrativo

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en *subjetivos, objetivos y formales*.

1. Los elementos subjetivos son los siguientes:

El sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto. El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública que obra en la esfera de su capacidad y competencia y en casos excepcionales, por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público.

2. Los elementos *objetivos* comprenden:

- a) El *objeto o contenido* determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación. Se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración.
- b) El *motivo* que es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto. En nuestro derecho constitucional, artículo 14, es una exigencia ineludible. En otras legislaciones se omite. Está constituido por la circunstancia que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto.
- c) El *fin* es el propósito de interés público contenido en la ley; es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el “para qué” de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

3. Los *elementos formales* o expresión externa del acto, esta integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobretodo con relación al respecto de los derechos del particular, por lo que si se afectan sus defensas, procede la declaración de su nulidad. Así lo establece el artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación, al disponer que “se declarara que una resolución administrativa es ilegal cuando se hayan omitido los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular”.

Respecto a la constancia del acto por escrito, su importancia es manifiesta, ya que es el medio en que se expresa la existencia de la voluntad administrativa. Al respecto, el

artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Con relación a los actos administrativos que afectan a los particulares, la Constitución establece en el artículo 16 que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, de donde se deriva la necesidad de que los elementos de los actos administrativos se encuentren presentes, por mandato constitucional.

2.4 Concepto de autoridad

Gabino Fraga considera que órgano de autoridad es todo aquél que tiene facultades de decisión y ejecución o alguna de ellas por separado.

Ignacio Burgoa dice que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se han considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social

e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México, etc).

La Suprema Corte ha establecido que el término de autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

3. Desglose del Procedimiento

3.1 Ámbito de eficacia

Aunque, en principio las leyes se aplican en general a todo procedimiento administrativo, excluyen expresamente determinadas materias, el artículo 1º, párrafo segundo y tercero lo establecen:

“Art. 1º.-El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A”.

3.2 Ámbito subjetivo de aplicación

La LFPA se aplicará a los actos y procedimientos de la administración pública federal centralizada (artículo 1º, párrafo primero).

Art. 1.- “Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte”.

3.3 Leyes del procedimiento

La LFPA en su artículo 2º, sienta como regla general que se aplicará supletoriamente a las diversas leyes de las respectivas administraciones públicas (Federal y del Distrito Federal), y que de ellas serán supletorias las normas de los respectivos Códigos de Procedimientos Civiles.

3.4 Principios Generales del Procedimiento Administrativo

Los principios generales del derecho operan respecto de la reglamentación del procedimiento administrativo igual que respecto de los demás sectores del ordenamiento. Por ello, mejor que hablar de principios del ordenamiento del procedimiento administrativo debe hablarse de los principios generales del derecho en el procedimiento administrativo, o, según expresión de Juan Carlos Cassagne, de “Los Principios Generales del Derecho en el derecho administrativo”.⁶

Es incuestionable que los principios generales –y muy especialmente los que se consagran en la Constitución-, como los de legalidad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad, constituyen la base misma del ordenamiento, y en consecuencia, del procedimiento administrativo e informan la libre interpretación de sus normas.

⁶ CASSAGNE, Juan Carlos, Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1988.

Si el procedimiento administrativo no solo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, lógico es que resulte informado por principios que respondan perfectamente a una y otra perspectiva.

La LFPA, en su artículo 13, establece:” La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”.

3.5 Los principios y la iniciación del procedimiento

En el desarrollo del procedimiento juegan un papel relevante principios de significado muy distinto. Además de las consecuencias de los principios de seguridad e igualdad, han de ser tomadas en cuenta las que imponen los principios siguientes⁷:

1. *El Principio antiformalista supone* la interdicción de toda abstención de resolver la cuestión planteada por defectos formales en que hubieren podido incurrir los interesados, sin haber dado oportunidad a la parte de subsanarlos en un plazo prudencial y suficiente en atención a la naturaleza del defecto. La LFPA, en su artículo 15 dice “La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley”, y en su artículo 43 aplica correctamente el principio al establecer:

Art. 43.-“En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos. Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley”.

⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Op. cit.*, p. 55.

2. *El de defensa.* Manifestación del principio de tutela jurisdiccional efectiva, prescribe cualquier actuación que dé lugar a indefensión de los interesados, y obliga a que la reglamentación del procedimiento administrativo se garantice:

I) El acceso al procedimiento que todos aquellos que fuesen titulares de derechos o intereses legítimos que pudieran resultar afectados por la resolución que se adopte. Lo que será posible arbitrando los medios de comunicación adecuados para poner en su conocimiento la existencia del procedimiento. La LFPA no contiene a este respecto una reglamentación detallada, por lo que la ausencia debe suplirse con la aplicación de los principios constitucionales. En consecuencia, debe admitirse la legitimación con la misma amplitud.

II) La realización de todos los actos de instrucción –alegatos y pruebas – que fueren adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud los cuales deba pronunciarse resolución (artículo 49 LFPA), solicitando los informes necesarios para resolver y acordando la apertura de un periodo de prueba cuando la naturaleza del asunto lo exija, lo establezcan las disposiciones aplicables o no tenga por cierto los hechos alegados por los interesados.

3. *El principio de economía, celeridad y eficacia* conducirá a la supresión de los trámites inútiles e innecesarios, a que los actos de comunicación y notificación se hagan directamente prescindiendo de trámites intermedios, utilizando al máximo los medios que proporcionan la técnica. A ello responden las normas contenidas en el artículo 13 de la LFPA:

Artículo 13.- “La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”.

Al establecer que como consecuencia de aquellos principios que informan los procedimientos:

- Sus trámites serán sencillos, evitando los formalismos innecesarios.
- Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita.
- Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas.

4. *El principio de oficiosidad* determina que “no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas... sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.

3.6 Los sujetos del procedimiento administrativo.

La administración pública, sujeto del procedimiento administrativo

La actividad en que se concreta la función administrativa es actividad de la administración pública. En cuanto al procedimiento administrativo es cauce formal de la acción administrativa, puede hablarse de la administración pública como sujeto del procedimiento administrativo.

La administración pública persigue la realización de unos determinados fines, propios de la misma, si bien estos fines, los particulares intereses cuya satisfacción a la misma están encomendados, sean los intereses públicos. La administración pública se da allí donde hay una necesidad pública que cumplir, esto es, siempre que el Estado –o demás entes públicos en su esfera de competencia- se enfrenta con el interés de un extenso grupo social que es imprescindible satisfacer.⁸

Como consecuencia de esta titularidad de un interés público, la administración pública aparece en el plano jurídico como parte. En cumplimiento de sus fines, actúa, obra, se relaciona con otros sujetos, configurándose su posición como la de una auténtica parte de la relación.

⁸ JORDANA DE POZAS, Luis, El problema de los fines de la actividad administrativa, RAP, núm. 4, p. 15.

La administración pública es, incuestionablemente, titular de un interés; pero del interés público. La administración pública es una parte; pero una parte que adopta una posición especial. Porque para el Estado y demás entes públicos, el derecho nunca puede constituir un marco de actuación al igual que para los administrados. El Estado y los demás entes públicos, al realizar los fines de interés general, no pueden olvidar su naturaleza y fines. De aquí que se hable de imparcialidad administrativa y de que haya llegado a consagrarse en un norma constitucional.⁹

La administración pública abstractamente considerada no es persona jurídica. La consideración de la administración pública como sujeto de derecho, que realiza determinados intereses frente a otros sujetos, no supone que se reconozca que la administración pública es una persona jurídica única.

La LFPA regula los procedimientos administrativos ante la administración pública federal en su artículo 1º: “Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo”.

3.7 Órgano Administrativo Competente

Como los complejos de elementos personales y materiales a los que el ordenamiento atribuye personalidad carecen de una entidad orgánica natural, para poder realizar sus funciones necesitan valerse de personas físicas que realicen actividades imputables a aquéllos. El fenómeno se da en las personas jurídicas, cualquiera que sean, públicas o privadas. El Estado y las entidades públicas que realizan funciones administrativas no constituyen una excepción, necesitan personas físicas que son sus órganos. Pero el órgano puede ser considerado desde dos puntos de vista:

⁹ NIETO, Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, ed. Civitas, 1991, t. III, p. 2185.

- a) Desde un punto de vista abstracto, el órgano se nos presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. Las competencias, las atribuciones, las funciones, son meras abstracciones.
- b) Desde un punto de vista concreto, el órgano se nos presenta como la persona física en la que se personifica aquél conjunto de atribuciones, competencias y funciones que construyen la concepción abstracta. Es la persona física que actúa como titular de aquéllas competencias.

La Administración Pública Federal y la del DF están integradas por una serie de órganos. Pues bien, para que el acto dictado en un procedimiento administrativo sea válido deberá proceder del órgano que tenga competencia para ello. El artículo 3 de la LFPA, al enumerar los elementos o requisitos del acto, coloca en primer lugar “ser expedido por órgano competente”.

En el supuesto de presentación de un escrito a órgano competente, se estará a la formula del artículo 42, párrafo segundo de la LFPA, que, aplicando correctamente el principio antiformalista, dispone:

“Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba”.

Parece que debe limitarse la aplicación de este artículo al supuesto de que el órgano que se estima competente sea, también, de la Administración Pública Federal.

3.8 Titular del órgano

Para que acto sea válido, no basta que proceda del órgano administrativo competente, sino que debe emitirse “a través del servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo”, (artículo 3, fracción I de la LFPA).

Será necesario que el titular del órgano –o todos los titulares, de ser colegiado- estuviera adscrito legalmente –no será válido antes de producirse la adscripción o después de la separación o incluso los códigos penales suelen tipificar como delitos tales actuaciones- y que no estuviese impedido para intervenir o conocer del procedimiento. La LFPA regula con detalle los impedimentos y el procedimiento para hacer efectivas las excusas y las recusaciones en los artículos 21 a 27.

En cuanto a los efectos en orden a la validez del acto al de haber sido dictado con la intervención de un servidor público en el que ocurriera un impedimento, el artículo 23, dispone: “La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa”.

3.9 Los interesados

En el ejercicio de la función administrativa aparece, al lado de, o frente a la administración pública, el particular, el administrado. A diferencia de la persona física que deviene titular de un órgano administrativo, el administrado conserva su condición de particular, cualquiera que sea su relación con la administración pública. De aquí, que toda persona, en cuanto particular sea administrado.

Desde el punto de vista formal del procedimiento, el administrado es el interesado, esto es, el administrado en cuanto interviene o puede intervenir en un procedimiento administrativo.

La LFPA dedica a los interesados el capítulo segundo de I título II (artículos 19 y 20). Y en otros artículos, en especial en el artículo 16, al enumerar las obligaciones de la administración pública, incluyen algunas que vienen a delimitar el *status* del administrado, como las que establecen las fracciones I y II (manifestación del principio de legalidad), VII (sobre el derecho de información), VIII (sobre acceso a registros y archivos), y IX, al consagrar esta elemental obligación, tantas veces olvidada y hasta dolosamente infringida por los agentes de las distintas administraciones en todo el mundo: “tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”.

3.10 Objeto del Procedimiento Administrativo

Siendo el procedimiento cauce formal de la función administrativa, su objeto será el de la concreta función que en el mismo se realice. Por tanto no puede hablarse propiamente de un objeto del procedimiento administrativo como algo distinto del objeto de la función administrativa.

El objeto de la función administrativa en abstracto, de cada uno de los tipos de funciones administrativas, se concreta y delimita al realizarse en un determinado procedimiento administrativo. El ejercicio de una función administrativa da lugar a unas actuaciones, a un procedimiento en el que únicamente podrán plantearse y decidirse ciertas cuestiones.

Cada procedimiento, bien sea de oficio o a instancia de los interesados, tendrá un objeto específico, delimitado por la naturaleza del mismo y por el acto de iniciación. La resolución que en el se adopte vendrá delimitada por el objeto propio del procedimiento.

La delimitación del objeto de un procedimiento administrativo tiene gran trascendencia jurídica. En cuanto que del mismo van a depender las potestades del órgano administrativo que conoce de él, y, en consecuencia, la validez del acto que ponga fin al mismo.

Las potestades del órgano administrativo competente para decidir el procedimiento no vienen limitadas por el acto inicial del procedimiento ni por tanto, por las peticiones formuladas por el interesado.

El artículo 59 de la LFPA establece:

Art. 59.- “La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento”.

3.11 Incidentes

Si durante la tramitación del procedimiento surge, junto al objeto principal, otro secundario o accidental, ha de regularse la tramitación del incidente de modo que solo se suspenda la tramitación del procedimiento principal en cuanto sea ineludible para una adecuada resolución. Así lo impone el principio de celeridad y eficacia:

La LFPA contiene dos artículos sobre incidentes: el 47 y el 48.

El artículo 47 dispone:

Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste

deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

El artículo 48 establece:

Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresarán lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

4. Iniciación, desarrollo y terminación del procedimiento

4.1 Iniciación

“El procedimiento administrativo dice el artículo 14 podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada”.

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia de interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo de trámite, en el segundo será un acto del particular o de un ente público que actúa como particular. Pero tanto en uno como en otro supuesto existe un elemento común: el de delimitar el objeto del procedimiento. Es cierto que en los procedimientos administrativos no rige el principio dispositivo, y el órgano administrativo competente para resolver puede plantearse todas las cuestiones derivadas del expediente. Pero, necesariamente, habrá de resolver las planteadas por los interesados, lo establece el artículo 59 del LFPA: “La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes”. Y dependiendo del

acto que inicie el procedimiento de oficio configurar la naturaleza de este, es indudable su eficacia delimitadora del ámbito del procedimiento.

4.1.1 Iniciación de oficio

Será de oficio, o vinculado, aquél procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

El acto que determina la iniciación de oficio del procedimiento administrativo es un acto de trámite. Produce el efecto de iniciar el procedimiento, de otros indirectos que del mismo puedan derivarse.¹⁰

Como acto de trámite no es susceptible, en principio, de impugnación autónoma. Aun en el supuesto de que el mismo incurra en alguna infracción de ordenamiento, no será admisible su impugnación; el interesado deberá esperar a que termine el procedimiento y entonces deducir el correspondiente recurso fundado en el vicio de procedimiento que supone el inicio por el acto que ha incurrido en alguna infracción, que dará lugar o no a la anulabilidad. Si bien durante el procedimiento deberá alegarse la infracción, en aplicación de la regla general del artículo 84 de la LFPA que dice:

Art. 84.- “La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámites se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva”.

El acuerdo de inicio debe adoptarse por el órgano competente. El principio de la competencia se aplica con todo rigor. No cabe la sustitución, ni la delegación ni la avocación; deberá ejercerse precisamente por el órgano que la tenga atribuida como propia. Por tanto, el acto incidirá en vicio de incompetencia si fuese dictado por órgano distinto, aún cuando fuese el superior jerárquico, sin perjuicio, de la posibilidad de convalidación. Como regla general puede señalarse que la competencia para acordar la

¹⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Op. cit. p. 132.

incoación de un procedimiento corresponde al órgano con competencia para su decisión. Habrá que estar a la normativa del procedimiento formalizado de que se trate.

4.1.2 Iniciación a instancia de parte interesada

A petición de parte es aquél que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

El procedimiento se iniciará a instancia de interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los particulares. La instancia es, pues, el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.

4.1.3 Requisitos

a. *Subjetivos*

La instancia debe dirigirse al órgano competente

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe solo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente, de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba (artículo 42, párrafo segundo LFPA).

Art. 42, párrafo segundo.- Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que

éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

b. Objetivos

Lo que se solicite en la instancia deberá ser posible y lícito, debiendo expresarse con claridad y precisión los hechos, razones y súplica en que se concrete tal petición.

c. De la actividad

El artículo 42, párrafo primero, LFPA, dispone:

Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Y el párrafo tercero añade:

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

d. Forma

El artículo 15 de la LFPA, aplicando el principio antiformalista, establece:

La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

El artículo 43 de la LFPA amparado en el mismo principio antiformalista dice:

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

4.1.4 Efectos de la iniciación del procedimiento

a. *Efectos directos*

El acto de iniciación determinará la existencia del procedimiento, con los efectos que de la misma deriven, tanto respecto de las potestades del órgano competente como de las relaciones jurídico-materiales.

Estos efectos derivados de la existencia del procedimiento pueden clasificarse en dos grupos, según el carácter contingente y necesario de los mismos: unos se dan como consecuencia directa de la existencia misma del procedimiento, otros, únicamente se producen si el órgano competente adopta algún acuerdo que produzca otros efectos secundarios.

El efecto general más importante de todo procedimiento, una vez incoado, es el deber resolver, del que no quedará eximido el órgano destinatario de la instancia por el hecho de producirse la denegación presunta.

El artículo 16 de la LFPA enumera entre las obligaciones de la administración, “dictar resolución expresa”.

Art. 16.- “La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley”.

La existencia del procedimiento determina la necesidad de que el mismo siga por sus trámites preceptivos hasta la resolución que ponga fin al mismo. Dado el carácter inquisitivo del procedimiento, artículo 18 LFPA, el órgano administrativo impulsará de oficio el procedimiento en todos sus trámites.

Art. 18.- “El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley”.

En consecuencia, producido el acto de iniciación, se ordenarán los actos de instrucción adecuados (artículo 49 LFPA). El administrado tiene derecho, no solo a que se resuelva expresamente su solicitud, sino a que se llegue a la resolución siguiendo los trámites en cada caso establecidos o a que se realicen los actos de instrucción adecuados. Tiene derecho a que en el procedimiento sea efectiva la defensa.

Art. 49.- Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.

Tanto si se hubiere incoado de oficio o a instancia de parte se da este efecto principal inmediato. Si cuando se incoa a instancia de parte la administración viene ineludiblemente obligada a resolver, cuando se incoa de oficio no puede, tampoco dejar abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone para los posibles afectados. En uno y otro caso debe tramitar y resolver, siguiendo un riguroso orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza (artículo 46 LFPA).

Art. 46.- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.

El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.

b. *Efectos indirectos*

La existencia de un procedimiento determinará la atribución al órgano administrativo competente para su decisión de la competencia para adoptar otras medidas.

El artículo 44 de la LFPA, contiene esta norma general:

“Iniciado el procedimiento Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello”.

4.2 Desarrollo del procedimiento

Los actos que integran el procedimiento, una vez iniciado y hasta su terminación, pueden tener un doble objetivo: incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda dictar resolución –actos de instrucción-, o simplemente procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final –actos de ordenación.¹¹

La ordenación del procedimiento es, por tanto, la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con el orden establecido por ley.

Si la instrucción se configura como una fase del procedimiento, del concepto de ordenación se desprende que es imposible regular una fase del procedimiento en la que ésta tenga lugar, porque la ordenación, por su propia naturaleza, tiene lugar desde el momento en que se inicia el procedimiento hasta que termina.

Los actos de ordenación son actos administrativos de trámite.

¹¹ GONZÁLEZ, PÉREZ, *Op. Cit.* p. 140.

4.2.1 Ordenación del procedimiento

a. *Impulso*

Los actos de impulso son los que tienden a hacer avanzar el procedimiento por cada una de las etapas o fases que lo componen.

Del impulso dependerá, que el procedimiento llegue a su término con la rapidez debida.

El curso del procedimiento administrativo esta informado por el principio inquisitivo (artículo 18 de la LFPA). El procedimiento administrativo, cauce formal de la función administrativa, no puede abandonarse a los interesados; debe ser regido y ordenado por el órgano administrativo.

Art. 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

El objeto o contenido de los actos de impulso se reducirá a una orden del órgano administrativo para que el procedimiento entre en la fase siguiente.

El impulso del procedimiento tendrá lugar mediante un acto del órgano administrativo ordenando el cumplimiento del trámite siguiente o de todos los trámites siguientes que admitan impulsión simultánea.

Dadas las facultades del órgano administrativo, resulta difícil que pueda paralizarse el procedimiento por causa imputable al interesado, por lo que no se dará el supuesto que contempla el artículo 18 de la LFPA. Otra cosa es que la ley prevea expresamente la caducidad cuando el particular no cumpla un trámite en el plazo previsto con aquella sanción.

b. Dirección del procedimiento

Es la actividad que tiende a gobernar, a regir la serie de actos que se realizan dentro del procedimiento. El acto de dirección, por tanto, actúa en consideración a una situación presente. Lo más importante son los actos de comunicación, especialmente las notificaciones, que tienen por objeto la imposición de una conducta.

- Requisitos de la notificación (artículos 35 a 39):

Requisitos subjetivos

- Órgano administrativo.-Deberá hacerse por el órgano competente para la instrucción del procedimiento.
- Sujeto pasivo.- Deberá hacerse al destinatario del acto, que será el interesado a que afecten o a la persona que debe intervenir en un trámite. Pero a veces el sujeto receptor es distinto del sujeto destinatario, en los procedimientos de notificación en que no se realiza personalmente (artículos 35 y 36 LFPA).

Requisitos objetivos

- Los requisitos objetivos que debe reunir la notificación son los siguientes (artículos 39 y 3, XV LFPA).

Art. 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto integrado del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

Art. 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

- Que contenga texto íntegro del acto.- La notificación “deberá contener el texto íntegro del acto”. Solo se cumple este requisito notificando del texto íntegro y no solamente la decisión. Por lo que la notificación será nula “cuando no contiene todos sus pronunciamientos” o solo contiene una referencia del acto.
- Recursos que en su caso procedan
- Órgano ante el que han de presentarse
- Plazo para interponerlos

La notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días a partir de la emisión del acto (artículo 39).

Art. 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto integrado del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

La LFPA congruentemente con los principios de celeridad y eficacia, admite cualquier medio para realizar la notificación. No solo admite que se haga personalmente (artículo 35, I), sino también “por mensajero, correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción”.

Por cualquiera de los procedimientos admisibles, deberá realizarse en el domicilio del interesado o en el último domicilio que hubiese señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento de que se trate (artículo 36). Se exige al notificador que se cerciore de que se hace en el domicilio designado.

El artículo 35, III admite la notificación por edictos en los siguientes supuestos:

- Se desconozca el domicilio del interesado
- Se desconozca la persona a quien deba notificarse
- Que la persona hubiese desaparecido

- Que se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Para que los actos que afecten a los interesados produzcan sus efectos normales, es necesario que se notifiquen con los requisitos señalados. De lo contrario no se tendrán por bien hechas las notificaciones ni producirán efectos.

Cuando la notificación no reúne los requisitos exigidos por la ley, no produce sus efectos normales, en consecuencia, no empezarán a correr los plazos para interponer los recursos, ni obligará al particular al acto notificado, aunque en todo caso producirá efectos, aún no notificado, “el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular” (artículo 9, párrafo segundo LFPA). En el supuesto de que, siguiendo la indicación errónea de una notificación, se siga una vía equivocada, procederá declarar la nulidad de actuaciones desde la notificación defectuosa, ordenando una nueva notificación.

Ahora bien, si no se hubiese realizado la notificación o ésta fuese defectuosa es admisible la subsanación. Según el artículo 40 LFPA, producirá efecto a partir de la fecha en que:

- Se haga manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido
- Que se interponga el recurso correspondiente

El artículo 41 LFPA, establece el siguiente régimen de impugnación:

El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció;

En caso de que también impugna el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación;

II. Si el particular niega conocer el acto manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso;

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la Fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

Para la ordenación de todo procedimiento es importante la actividad dirigida a dejar constancia de los actos que se realizan, de modo que permitan su conocimiento en un momento ulterior.

La instrucción del procedimiento tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse resolución. El artículo 49 LFPA, emplea una fórmula correcta, al disponer “los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento”

4.2.2 Instrucción

La instrucción comprende dos tipos de actividades:

- Aportación de datos.- Por un lado, la actividad por la que se introducen o aportan al procedimiento determinados hechos o normas como fundamento de la resolución que, en su día, ponga fin al procedimiento. Esta actividad puede realizarse por los propios órganos administrativos (artículo 49LFPA) o los interesados quienes podrán formular alegaciones y aportar documentos que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente.
- Prueba.- al lado de la actividad por la que se aportan al procedimiento los datos, está encaminada a demostrar su veracidad.

Informes

Los informes adquieren una especial relevancia en cuanto declaraciones de juicio emitidas por órganos especializados en determinadas materias, que tienden a proporcionar y a facilitar al órgano competente para resolver los elementos de juicio necesarios para garantizar el acierto de la resolución.

Según el artículo 54 LFPA, “los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente”.

Según el artículo 53 LFPA, “Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos”.

Según el artículo 55 LFPA, “A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposiciones que establezcan otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado”.

Prueba

La prueba es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.

La LFPA dedica a la prueba los artículos 50 y 51.

En el procedimiento administrativo, informado por el principio inquisitivo, la administración no es un mero sujeto destinatario de la actividad probatoria, como no lo es, en general, de la actividad de instrucción (artículo 50 párrafo segundo).

La actividad probatoria ha de referirse a los hechos en los que concurran las circunstancias siguientes:

- Que sean relevantes para la decisión del procedimiento
- Que exista disconformidad acerca de la certeza de los hechos

La LFPA establece que la decisión sobre la apertura de un periodo de pruebas deberá adoptarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial (artículo 51). Este artículo admite que las pruebas supervenientes se ofrezcan en cualquier momento del procedimiento “antes de que se dicte resolución”.

El artículo 50 LFPA admite con carácter de general cualquier medio de prueba, “excepto la confesional de las autoridades”.

El artículo 50, párrafo tercero, establece:

“El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada”.

Los artículos 51 y 52 establecen.

Artículo 50.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Artículo 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

El artículo 56 establece lo siguiente:

Art. 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

4.3 Terminación del Procedimiento

El procedimiento administrativo ante la administración federal, ante los órganos del DF y ante los del Estado de México, como todo procedimiento administrativo, termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decida la cuestión planteada. Este acto revisor del procedimiento es la resolución administrativa mencionada en el artículo 57 fracción I de la LFPA:

Art. 57.- “Ponen fin al procedimiento administrativo:

I. La resolución del mismo”.

La resolución es, por tanto, lo que en terminología tradicional se ha denominado “acto definitivo”, para diferenciarlo de los simples actos de trámite que integran el procedimiento y que constituyen presupuestos de la resolución. “La resolución expresa no es otra cosa que el acto definitivo, que pone fin al procedimiento, conteniendo el pronunciamiento de la administración”.¹²

¹² VILLAR PALASI Y VILLAR EZCURRA, Principios de Derecho Administrativo, 3ª. ed. Madrid, 1993, p. 115.

El artículo 17 establece:

Art. 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

La resolución estará sujeta a los requisitos formales de los actos administrativos en general. Se exige por tanto, en principio, la escritura.

El artículo 3º LFPA establece unos requisitos formales de los actos en general, que tiene especial relieve cuando se trata de la resolución, como los que se señalan en las fracciones X, XIII y XIV.

Art. 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

4.3.1 Renuncia y desistimiento

La renuncia del derecho en que se funde la solicitud y el desistimiento son actos del interesado que incoó el procedimiento, que producen el efecto de su terminación.

Los efectos del desistimiento son puramente procedimentales. Se reducen pura y simplemente a una renuncia a la instancia o petición deducida y a los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la administración ha de pronunciarse sobre ellas. El desistimiento, no supone otra cosa que la terminación del procedimiento. El desistimiento no supone obstáculo alguno a que en un nuevo procedimiento pueda el mismo interesado deducir de la misma petición fundada en el mismo derecho.

La renuncia, por el contrario, es un acto cuyos efectos no son procedimentales. Se trata de una institución que afecta directamente al derecho material, supone una renuncia al derecho mismo que constituye el fundamento de la petición. De aquí que indirecta o mediatamente la renuncia se traduzca también en una terminación del procedimiento.

El artículo 58 LFPA, admite con carácter general el desistimiento y la renuncia de los derechos “cuando éstos no sean de orden e interés públicos”.

El desistimiento debe ser aceptado por el órgano competente para resolver el procedimiento. Todo interesado puede desistir o renunciar a su derecho.

En el supuesto de que el escrito de iniciación se hubiese formulado por dos o mas interesados, el desistimiento o la renuncia afectará solo a aquellos que lo hubiesen formulado (artículo 58).

Tanto el procedimiento como la renuncia podrán hacerse en cualquier momento del procedimiento. El desistimiento o la renuncia deberán manifestarse expresamente de modo inequívoco y concluyente a fin de que no quede duda sobre la voluntad del interesado.

Oralmente se formulará por comparecencia del interesado ante el funcionario encargado de la instrucción. Y por escrito, el interesado, o su representante con poder suficiente, en escrito dirigido al órgano competente para dictar resolución expresará su voluntad de renunciar al derecho, a desistir de su petición o instancia.

Formulada la petición de desistimiento, y ratificada en su caso, la administración en principio, aceptará de plano el desistimiento.

El efecto general, tanto de la renuncia como del desistimiento, es la terminación del procedimiento. En el supuesto de pluralidad de interesados, cuando son varios los que incoaron el procedimiento y el desistimiento o la renuncia solo se hubiera deducido por parte de uno de ellos, el procedimiento continuará respecto de los demás. La resolución que se dicte, por tanto, únicamente producirá efectos respecto de los que se desistieron o renunciaron a su derecho.

4.3.2 Caducidad

La caducidad o perención como modo de terminación del procedimiento administrativo.

El artículo 57, IV LFPA enumera entre los modos de terminación del procedimiento la “declaración de caducidad”, que se producirá cuando se paralice el procedimiento por causas imputables al interesado por el plazo que fije la ley 8 artículo 60 LFPA.

También admite la caducidad en los procedimientos incoados de oficio (artículo 60, párrafo tercero LFPA).

Artículo 60, párrafo tercero.- Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

El artículo 60, párrafo primero, LFPA establece:

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

Es por tanto requisito de la caducidad:

El primer requisito exigido para que se produzca la caducidad del procedimiento consiste en que se paralice el procedimiento.

La paralización del procedimiento supone la detención, la imposibilidad de continuar el procedimiento.

El efecto de la caducidad una vez declarada es la terminación del procedimiento, y consiguientemente, “el archivo de las actuaciones” (artículo 60 párrafo primero LFPA).

“La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración Federal; pero los procedimientos caducados no interrumpirán los plazos de prescripción” (artículo 60, párrafo segundo LFPA).

4.3.3 Recursos

Requisitos del Recurso

A. Requisitos subjetivos

Órgano administrativo

La competencia para conocer de los recursos corresponde al superior del órgano que dictó el acto objeto del recurso, artículo 86 LFPA.

Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

Interesados

Tendrán derecho para recurrir aquellos cuyos intereses jurídicos afecte el acto (artículo 89, II LFPA).

Los principios de defensa y contradicción imponen que se dé audiencia del recurso a aquellos que sean titulares de derechos subjetivos derivados del acto y los que ostenten intereses contrapuestos a los del recurrente y hubiesen comparecido como interesados en el procedimiento que se dictó el acto.

Fundamento

Al tratarse de recursos ordinarios, podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, tanto sea determinante de existencia, nulidad o anulabilidad, afecte total o parcialmente el acto (artículo 91 LFPA).

Art. 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

El escrito de recurso de revisión habrá de presentarse ante el órgano administrativo que dictó el acto impugnado, artículo 86 LFPA.

Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

“El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra” (artículo 85 LFPA).

Al tratarse de plazo fijado en días, se estará a la norma del artículo 28, párrafo segundo, LFPA.

Art. 28, segundo párrafo.-

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1o. de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1o. de mayo; 5 de mayo; 1o. y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Según el artículo 86 LFPA, son requisitos formales del escrito de interposición del recurso los siguientes:

Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

El procedimiento de recurso se iniciará con la presentación del escrito a que se refiere el artículo 87 LFPA.

La LFPA contiene una normativa excesivamente formalista que pugna con elementales garantías. El artículo 88 establece que el recurso se tendrá por no interpuesto y se desestimarán, además de cuando se presente fuera de plazo en los supuestos siguientes:

- No acompañar la documentación que acredite la personalidad del recurrente
- No aparezca el escrito suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo

El principio antiformalista impone que, cuando se aprecie cualquier efecto subsanable, se dé oportunidad al interesado de subsanarlo, concediéndole al efecto un plazo razonable. No existe razón alguna para no aplicar al procedimiento de recurso la norma general del artículo 43 LFPA.

Art. 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

Aparte del efecto de determinar la incoación del procedimiento, que deberá seguir por sus trámites hasta la resolución, puede producirse un efecto indirecto: la adopción de la medida cautelar de suspensión en los términos establecidos en el artículo 87LFPA.

Art. 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

En la tramitación serán aplicables los artículos 46 a 56 de LFPA, los cuales regulan con detalle el procedimiento, con expresión de trámites esenciales, que habrán de darse también en el procedimiento de recurso regulado en la LFPA..

Capítulo 3

Marco Histórico

1. Origen y evolución histórica

Origen y primeros antecedentes

La doctrina especializada sobre la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, coincide en denominar como la etapa de la “irresponsabilidad del Estado”, al largísimo periodo de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía siquiera la posibilidad de que el Estado, o cualquiera de las primitivas formas de organización colectiva, pudiera ser responsable por los daños y perjuicios que su actividad o sus agentes pudieran causar entre los administrados.

En efecto, en ninguno de los periodos de la historia de roma existió algún tipo de restricción a su actividad que pudiera dar lugar a reclamarle responsabilidad o indemnización. El emperador podía realizar legalmente “todos los actos que juzgue útiles al Estado y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas”. En el Imperio romano no existían derechos privados contra el Estado simplemente.¹

Semejante concepción se mantiene durante la Edad Media, bajo un régimen geocéntrico de poder en el monarca. La expresión clásica y gráfica de este largo periodo de “Irresponsabilidad del Estado” acuñada por los ingleses, proviene del medioevo y reza como sigue: *the king can do not wrong*. Esta situación se mantiene durante muchos siglos más, e incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a la indemnización previa en el caso de la expropiación forzosa, más no alude siquiera a los daños no expropiatorios que con su actuar el Estado pueda causar a los ciudadanos.

El apotegma característico de la época inmediata anterior al reconocimiento todavía parcial de la responsabilidad patrimonial del Estado es de Lafarriére, quien proclama poco

¹ ALTAMIRA GIGENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., 1973, pp. 48 y sigs.

antes de iniciar el siglo XX, que: “lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación”. Sin embargo, debe recordarse otro antecedente de gran relevancia para esta institución jurídica. La Teoría del Fisco.

El primer indicio sobre el reconocimiento de algunas indemnizaciones a los particulares con motivo del ejercicio del poder, se halla durante la etapa del Estado-policía. La solución teórica al dilema que representa la irresponsabilidad o inmunidad característica del Estado frente a la necesidad de indemnizar ante las reclamaciones justificadas, se erige a partir de la teorización del llamado Fisco.² Mediante esta construcción teórica se asimiló al Fisco a cualquier particular; por lo que le eran aplicables las disposiciones del Derecho común y, lo que es más importante, podía ser demandado ante los tribunales, en virtud de que se consideraba al Fisco una persona moral del Derecho Civil, a diferencia del Estado que se le consideraba también persona jurídica, pero de Derecho Público, a quien no se le podía demandar.

De esta manera nos dice Manuel María Diez, la “Teoría del Fisco” tuvo la ventaja de proporcionar al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad en la persona del *Fiscos*, ante sus propios tribunales, con tal que la relación litigiosa fuera de carácter patrimonial.³ Por lo dicho, se puede afirmar que esta teoría constituyó uno de los pivotes más importantes del principio de responsabilidad del Estado, ya que con anterioridad las decisiones del príncipe eran inapelables.

A partir de la primera guerra mundial y, en gran medida, como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas, los países empiezan a avanzar hacia una nueva etapa en la evolución del instituto de la responsabilidad patrimonial, quebrándose el dogma de la irresponsabilidad del Estado. Los medios utilizados han variado de país a país, de acuerdo a sus propios regímenes y tradiciones legales. Por ejemplo, unos han avanzado a través de sus precedentes jurisprudenciales; otros, por mérito de su legislación positiva. Habría que decir que los ritmos de avance 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.

² GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 10ª ed. Madrid, ed. Tecnos, 1992, vol. II, p. 244.

³ DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, ed. Plus Ultra, 1963, t.I., p. 119.

No obstante lo dicho, el verdadero origen de la institución de la responsabilidad patrimonial, recogidos por la vía jurisprudencial en Francia, verdadera cuna del Derecho Administrativo a partir de la Revolución Francesa; aunque los primeros esbozos de la responsabilidad patrimonial aparecen tiempo después, a finales del siglo XIX, gracias a la labor del *Conseil d'Etat*.

1.1 Sistema Inglés

El caso de Reino Unido es muy singular, y en cierta medida sufre su transformación hasta el año de 1947, ya que existía el principio medieval según el cual “*el rey no puede hacer ilícito*” –the king can do not wrong- , pero además se le suma otro principio por mérito del cual se reconocía una inmunidad judicial a la Corona, conocido como el Principio de la non *suability*. Según este principio, para poder demandar a la Corona en Inglaterra se debía pedirle permiso a la propia Corona, *petition of rights*, de manera tal que sin un *fiat justitia* no quedaba fijada la *litis* de una controversia determinada.

Con motivo del incremento de daños causados, se ideó un mecanismo por el cuál la Administración designaba a un funcionario determinado para que éste fungiera como demandado, aún cuando atrás de él estaría la Corona para sufragar los recursos económicos que tuviera que erogar.⁴ A este pretexto, típico inglés, se le conoció como el “sistema del acusado nombrado”.⁵ Sin embargo, en el año de 1946 la Cámara de los Lores lo rechazó. A falta de algún otro artificio mejor, se procedió a una reforma legislativa conocida como la Crown Proceedings Act de 1947. Según esta Ley, a semejanza de la Teoría del Fisco, se consideró que la Corona tendría el mismo tratamiento que un particular con capacidad y edad suficiente, tanto por los daños de sus agentes, como por el incumplimiento de las obligaciones propias de un patrón.

⁴ Al respecto debe advertirse que bajo el sistema inglés, los agentes de la Administración Pública, tenían 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.

⁵ A juicio de G.L. Williams, el sistema tenía tres defectos fundamentales: “en primer lugar, podía ocurrir que el particular perjudicado desconociese la identidad del funcionario que causó el daño, en segundo lugar, la Corona podía discutir en juicio, si quien realizó el daño era o no un empleado, o si actuó en el desempeño de su cargo; finalmente, el funcionario responsable del daño pudo no haber infringido ningún deber respecto del reclamante, existiendo entonces la imposibilidad de obtener condena”. Citado por GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, op. cit.*, vol. II, p. 248.

1.2 Sistema Estadounidense

La situación de este país es muy semejante a la evolución en Inglaterra. En primer término, en los Estados Unidos prevaleció el *principio the king can do not wrong*, situación sorprendente si se tiene en cuenta que en los Estados Unidos nunca hubo rey, trasplantado de forma incomprensible e inexplicable, dice García de Enterría.⁶ Asimismo, como explica Carrillo Flores, en Estados Unidos existe la misma restricción que en Inglaterra, en cuanto que el Estado no puede ser demandado sin su consentimiento. Igualmente, enseña don Antonio Carrillo Flores, que no debe pensarse, sin embargo, que en el Derecho norteamericano no haya habido casos de enjuiciamiento del Estado a instancia de particulares.⁷

También el incremento en los reclamos obligó al Congreso norteamericano a constituir un órgano asesor especializado denominado Corte de Reclamaciones (Court of Claims). Si bien dicha Corte, que se estableció en 1885, aparentemente conoció de reclamos de responsabilidad del Estado mucho tiempo después. Durante sus primeros ocho años de existencia, los fallos condenatorios que comprometieran recursos económicos, no podían pagarse hasta que el Congreso, previa propuesta del Secretario del Tesoro de aquel país, hiciera la provisión de fondos correspondiente.

Es importante precisar que de acuerdo a la sentencia Williams contra E.U., se establece que la existencia del Tribunal de Reclamaciones no es incompatible con el privilegio de que la federación disfruta de no ser demandada, solo por los tribunales constitucionales. Empero, como ilustra Carrillo Flores, dicho criterio no se extiende a la reparación patrimonial, es decir, a los denominados “*torts*” que constituyen los actos y hechos generadores de responsabilidad extracontractual. Para que la Corte de Reclamaciones pudiera intervenir, era necesario que el Congreso aprobara leyes privadas (*private bill*) para lograr la restitución de los daños sufridos.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 353.

⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, México, ed. Porrúa, 1973, p. 193. (La primera edición de esta obra fué publicada en 1939 bajo el nombre de *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*).

Ante éste cúmulo de dificultades, hacia la mitad de los años 20, la Corte de Reclamaciones se convierte en auténtico Tribunal, capaz de resolver las controversias de poca cuantía, a través de la expedición de la llamada *Small Tort Claims Act* en el año 1946. Sin embargo, mediante una ley de 1922, los particulares podían acudir a los diferentes Departamentos del Ejecutivo que estaban autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares, bajo los siguientes supuestos: “cuando el daño es a la propiedad y no a las personas y siempre que el propietario convenga en que el arreglo que con él se tenga termine el asunto”.⁸

1.3 Sistema Alemán

Por principios de cuentas debe decirse que el sistema alemán adopta en su origen un tipo de responsabilidad de carácter indirecta. Esta situación se deriva de lo dispuesto por el artículo 839 del Código Civil alemán para el caso de existencia de actos ilícitos de los funcionarios:

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

Posteriormente, el artículo 131 de la Constitución de Weimar del año 1919, modificó el criterio para incorporar al Estado o a la Corporación en la responsabilización por las infracciones de sus funcionarios, al disponer que:

“Si en el ejercicio de la potestad pública que le está confiada, el funcionario infringe los deberes que el cargo le impone frente a tercero, la responsabilidad alcanza en principio al Estado o a la Corporación a cuyo servicio se hallare el funcionario”.

⁸ *Idem*, pp. 195-196.

Al respecto, el jurista alemán Ernst Forsthoff destaca las bondades de tal criterio con las siguientes palabras: “El traspaso al Estado de las obligaciones dimanadas de la responsabilidad de los funcionarios tiene la finalidad de poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia es indiscutida en cualquier circunstancia”.⁹El mismo jurista comenta una razón más para justificar el cambio de criterio al escribir que: “El traspaso de la responsabilidad al Estado tiene también un nuevo motivo de justificación en la circunstancia de que es él, quien forma a los funcionarios, los examina, los coloca en el puesto conveniente, los tiene disciplinariamente en su mano y es, integralmente, el señor del servicio dentro del cual acaece la acción que obliga a la compensación por daños.”¹⁰

Tres décadas después, la Ley Fundamental de Bonn, ratifica el criterio al prever su artículo 34 lo siguiente:

“Cuando alguien, en ejercicio de una función pública que le fuere confiada, violare los deberes que la función le imponga con respecto a un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o el organismo a cuyo servicio se encuentre”.

Cabe apuntar que tanto la Constitución de Weimar, como la Ley fundamental de Bonn influyeron en la legislación de España, y la española a su vez en la mexicana.

Un paso más, si bien frustrado porque fue anulado por inconstitucionalidad mediante sentencia de 19 de octubre de 1982 por incompetencia de la Federación para dictar dicha Ley, es el concerniente a la Ley Federal de 26 de junio de 1981. Conforme a dicho instrumento legislativo, se avanza en Alemania hacia un sistema de responsabilidad patrimonial directa del Estado, aunque no así hacia un sistema de responsabilidad objetiva, toda vez que en su artículo 1.2 habla de “mal funcionamiento”, que indudablemente conlleva la idea de “culpa” propio de la concepción civilista de la responsabilidad.

⁹ FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 418.

¹⁰ *Idem*, p. 419.

En síntesis, en Alemania, en el caso de que se expida la misma Ley de 1981, pero ahora por los *Landers*, la Administración no tendría que indemnizar si demuestra haber actuado con el cuidado debido de acuerdo a las circunstancias; en la inteligencia de que en el caso de las “*organizaciones técnicas*”, el criterio determinante es el de su “*mal funcionamiento*”. Así, en rigor, solo habría responsabilidad objetiva –no indemnización-, cuando hubiese “intervención antijurídica”.

Otto Mayer identificó en la idea de la equidad la *naturales aequitas*, el principio fundamental de la debida reparación de los daños, por encima de cualquier otro, quien desde 1895 escribió sobre este tema.

En la referencia expresa al artículo 75 del *Algemeines Landrecht* de 179, en virtud de que tal disposición contiene en ciernes todo el contenido de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un principio general del Derecho, que posteriormente ha encontrado otras expresiones, pero que allí está formulado desde hace más de 200 años. Reza así el precepto: “se considera que el Estado ha de indemnizar a aquél que tiene que sacrificar en interés de la comunidad sus derechos y ventajas particulares”.¹¹

1.4 Sistema Italiano

Producto de la concepción prevaleciente hacia el año 1848, en el sentido de que la soberanía y la responsabilidad eran conceptos incompatibles o excluyentes, 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 realizar imaginativos y valerosos esfuerzos para aplicar a la esfera pública normas de Derecho Privado, relativas a la responsabilidad civil.

El sistema italiano, previo a la “constitucionalización” de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el año de 1948, aplicó el Código Civil de 1865 –

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás- Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 355.

concretamente los artículos 1151 y 1153-posteriormente el Código Civil de 1942 –en particular sus artículos 2043 y 2049-.¹²

La Asamblea Constituyente, después de varios anteproyectos formulados por la Subcomisión de dicha asamblea, aprobó en 1948 el artículo 28 de la Constitución – correspondiente al 22 de último anteproyecto- que a la letra dice:

“I funzionari e i dipendenti dello Statu e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli tai compiutti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Statu e agli enti pubblici”.

En castellano reza:

“Los funcionarios y 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”.

Después de un excelente trabajo de Derecho comparado, entre el Derecho Italiano y los ordenamientos francés y español, Leguina Villa, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, concluye que en su opinión “el texto constitucional no está desprovisto de importantes aspectos positivos...”¹³ Lo anterior, sin perjuicio de reconocer antes “que la fórmula empleada por el legislador constituyente no es demasiado acertada desde un punto de vista estrictamente formal.”¹⁴

Bajo la óptica doctrinal, el problema que ha planteado el texto constitucional arriba citado, es el relativo a la responsabilidad directa o por hecho propio, o bien el de la responsabilidad indirecta o por hecho ajeno. Esta situación ha llevado a varios doctrinarios italianos a sostener diversas posturas, que van desde la responsabilidad

¹² LEGUINA VILLA, Jesús, La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, 2º ed., 1983, Madrid, ed. Tecnos, pp. 33-34.

¹³ LEGUINA VILLA, Jesús, *op. cit.*, p. 43.

¹⁴ *Ibidem*.

directa de la Administración hasta la responsabilidad indirecta de la misma pasando por la posición ecléctica de que la responsabilidad es directa en algunos casos e indirecta en otros. La respuesta, se encuentra en la metodología que se utilice y según al cual el énfasis se ponga en el autor del daño o bien en el sujeto dañado.

Leguina Villa demuestra y concluye que "...un estudio atento del artículo 28 de la constitución italiana, puesto en relación con las respectivas normas del Código Civil a las que se remite dicho precepto constitucional, permite llegar a análogas conclusiones; es decir, a sostener el carácter objetivo que la responsabilidad de los entes públicos asume dentro del sistema general de responsabilidad civil".¹⁵ Agrega el autor: "A nuestro entender, la disposición constitucional no hace sino reproducir el principio general de responsabilidad del artículo 2.043 del Código Civil elevándolo a principio constitucional. En otros términos, el artículo 28 dispone la resarcibilidad de todo daño injusto causado a un particular, con lesión de su patrimonio, por el ejercicio de la actividad de los entes públicos."¹⁶

2. Otros sistemas

En el presente inciso se hace una breve referencia a otros sistemas de responsabilidad del Estado, que han sido adoptados por algunos países más, tales como Argentina, Brasil y Uruguay en Iberoamérica; así como Suiza y Bélgica en Europa; antes de de presentar en los dos más avanzados y prototípicos: el francés y el español.

2.1 Sistema Argentino

Se debe señalar que en Argentina no existen normas específicas que regulen la obligación del Estado de reparar los daños que en su actuar infiera a los particulares. De aquí que José Roberto Dromi recomiende "una normativa expresa que establezca un sistema integral de la responsabilidad pública, mas aun cuando ella es una de las piezas claves de un Estado de Derecho".¹⁷

¹⁵ *Idem*, p. 171.

¹⁶ *Idem*, p. 180.

¹⁷ DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, ed. Astrea de Rodolfo y Ricardo Depalma, 1992, t. II, p. 254.

No habiendo, pues, disposición constitucional expresa que establezca la obligación reparatoria y resarcitoria de los daños que cause, el Estado con su actuar, la doctrina argentina ha sido inteligente en identificar en diversas disposiciones de su Constitución los principios fundamentales que consagran la obligación de reparar los daños que se causen a los particulares. En efecto, la responsabilidad en última instancia, emerge de la ofensa legal o ilegal, de los derechos reconocidos y adquiridos de los particulares en un orden jurídico determinado.

Cabe apuntar, que no todos los juristas argentinos están de acuerdo con tal postura, es decir, que se pueda indemnizar a alguien aún cuando la ley no reconozca expresamente tal derecho a la indemnización. El jurista argentino Rafael Bielsa es quizá quien representa mayormente esta posición al sostener que: “En suma, si la ley no reconoce derecho a indemnización, el juez no puede condenar a que se indemnice”. Tal es el argumento esencial del principio que se opone, al menos como regla general, al de la responsabilidad del Estado”.¹⁸ Bielsa considera que no puede haber un criterio válido de responsabilidad del Estado que prescindiera del principio de culpa. Afirma dicho tratadista: “cualquiera que sea la solución de legal que se dé a la cuestión de la responsabilidad del Estado, y más propiamente a la “obligación de indemnizar” los daños causados en su actividad pública o como poder público, por sus agentes (funcionarios o empleados), ella se funda substancialmente en el principio tradicional, o sea, en la culpa de sus agentes”.¹⁹

Ante la inexistencia de normas de Derecho Público, en Argentina como en muchos otros países incluido el nuestro, es necesario aplicar las disposiciones del Código Civil, si bien, la jurisprudencia en aquél país ha evolucionado en sus apreciaciones interpretativas en relación a la responsabilidad extracontractual.

El artículo 33 del Código Civil argentino reconoce la personalidad jurídica de carácter público del Estado Nacional, las Provincias y los Municipios. En su artículo 43 se establece que:

¹⁸ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, 6ª. ed., Buenos Aires, ed. La Ley, 1996, t. V, p. 6.

¹⁹ *Idem*, p. 15.

“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”, Texto ordenado por la Ley 17.711 de 1968”.

Respecto a la clasificación de la responsabilidad por hechos y actos administrativos, en directa –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 hallamos, respecto de la primera -directa- lo dispuesto en el artículo 1109 que dispone en su primer párrafo que:

“Todo el que ejecuta un hecho, que por su *culpa o negligencia* ocasiona un daño a otro, esta 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”.

En los supuestos de daños causados con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, solo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

Si la cosa hubiese sido usada contra la voluntad expresa o presunta del dueño o guardián no será responsable. Los dos últimos párrafos se agregan por orden de la Ley 17.711.

Para concluir esta referencia a las disposiciones civiles argentinas que mayor relevancia tienen, cabe citar el artículo 1112 que preceptúa que:

“Los hechos y las omisiones de los funcionarios 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”.

El texto de este artículo se acerca más al concepto francés de las “faltas del servicio” más propio del Derecho Administrativo.

Dromi realiza una interpretación más doctrinal que legal que lo lleva a sostener que en razón de que los *funcionarios públicos* representan la voluntad del Estado, actuando como órgano-funcionario, es decir, como órgano del Estado, la responsabilidad “será siempre directa, por ser siempre órganos del Estado los que actúan en su nombre”.²⁰ En cuanto a si la responsabilidad del Estado debe o no comprender los actos ilegítimos de sus funcionarios, la jurisprudencia se ha inclinado a rechazarlo, tomando como fundamento el artículo 36 del Código Civil argentino que dice:

“Se reputan actos de las personas jurídicas los de sus representantes legales, siempre que no excedan los límites de sus ministerio. En lo que excedieren, solo producirán efecto respecto de los mandatarios”.

Lo anterior demuestra la rigidez y estrechez de la concepción civilista para comprender la naturaleza propia de la función del Estado y la protección necesaria de los administrados.

En gran medida, esta situación fue resuelta mediante la solución que la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina dio al caso: “S.A. Tomás Devoto c/ Gobierno Nacional s/ daños y perjuicios” de 1933, toda vez que se reconoce la responsabilidad extracontractual por los llamados *actos de gestión* en la intendencia de los servicios públicos. Decimos en parte, porque continúo negándose la responsabilidad extracontractual de los actos conocidos como de autoridad o imperio, como consecuencia de la teoría de la doble personalidad del Estado, cuya influencia continúa afectando a muchos otros países. Así, José Canasi, profesor emérito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Morón y Profesor de Derecho Administrativo en

²⁰ DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, op. cit., t. II, p. 270.

las Facultades de las Universidades de Buenos Aires y del Salvador, -afirma que: “El artículo 43 del Código Civil y la interpretación de la Corte Suprema Nacional en el caso “Devoto” y posteriores, responsabiliza a las personas jurídicas y al Estado (lato sensu), en materia de responsabilidad extracontractual”.²¹

Siguiendo a Juan Carlos Cassagne, Profesor titular de Derecho Administrativo y Miembro de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, hasta el año 1933 el estado de la evolución de la responsabilidad del Estado, puede resumirse de la siguiente forma:

- a) Se aceptaba la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales, aplicándose, por lo general, las normas y principios del Código Civil;
- b) Se consideraba también que el Estado era responsable por los actos de gestión, sea que se tratara de actos de gestión de su patrimonio privado, como de los referentes a la intendencia de los servicios públicos;
- c) En cambio, no se reconocía la responsabilidad aquiliana del Estado por delitos o cuasidelitos, en la inteligencia de que los artículos 36 y 43 del Código Civil impedían que personas jurídicas estuvieran obligadas a responder por los actos ilícitos de sus representantes;
- d) Sin embargo, toda esta construcción se dejaría de lado frente al dictado de una ley especial que acordase indemnización por los daños causados por el Estado, ya sea que esa responsabilidad se vinculara con actos de imperio o actos de gestión.²²

En la sucesión de casos relevantes del sistema argentino, es preciso mencionar el caso de “Ferrocarriles Oeste” del año 1938, en el cual la Corte Suprema de Justicia aceptó la responsabilidad de la provincia de Buenos Aires por los perjuicios causados con motivo de la prestación defectuosa o irregular del servicio de expedición de los certificados registrales, indispensables para realizar la escritura de inmuebles. El mérito de esta resolución a diferencia del defecto de la que emitió la Corte en el caso “Devoto”, es que la fundamenta en el artículo 1112 y ya no primordialmente, en los dispositivos del mismo ordenamiento civil que se refieren a la culpa.

²¹ CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, ed. Depalma, 1977, t. IV, p. 471.

²² CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 4ª. ed., ampliada y actualizada, Buenos Aires, ed. Abeledo-Perrot, 1993, t. I., pp. 248-249.

Así pues, el sistema argentino ha considerado al artículo 1112 como una verdadera norma de Derecho Público, ya que contiene la regulación básica de la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio. Igualmente, se ha establecido que la responsabilidad del Estado es directa, toda vez que los hechos o actos que produzcan daños acaecidos por sus órganos, se entienden realizados por el propio Estado.

No obstante lo dicho, en opinión de Rafael Bielsa, como se ha señalado antes, la tendencia doctrinal y jurisprudencial es la de “establecer”, más que la responsabilidad del Estado, una obligación de indemnizar fundándose en principios generales del derecho privado y público.²³ Ya que como dice el mismo autor, “...cualquiera que sea la base teórica de la responsabilidad del Estado ella debe ser instituida en la ley expresa, pues las obligaciones nacen de los contratos y de la ley.”²⁴ Lo cierto es que en Argentina se presentan con relativa frecuencia casos de responsabilidad patrimonial del Estado, regidos bajo los preceptos legales y constitucionales que se han citado antes, y los tribunales resuelven los casos fundamentándose igualmente en los mismos, así como en los precedentes jurisprudenciales sobre la materia.

A lo anterior, Bielsa diría: “en rigor, cuando el Estado se obliga a indemnizar, esa obligación no supone responsabilidad en el sentido estricto, sino garantía legal,...Y esa garantía –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. Pero el Estado puede obligarse a indemnizar el daño de sus agentes (funcionarios o empleados) causen injustamente o ilegalmente, a los particulares. Esa obligación que debe tener un fundamento jurídico es garantía y no responsabilidad; y debe ser garantía legal, porque la obligación de indemnizar solamente puede imponerse al Estado por ley. Los tribunales no pueden hacer responsable al Estado sino cuando la ley establece esa responsabilidad”.²⁵

La evolución jurisprudencial argentina, tiene gran mérito ya que, conjuntamente con las aportaciones doctrinales, erigen una interpretación integral a partir de muy pocas

²³ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, op. cit., t. V, p. 17.

²⁴ *Idem*, p. 35.

²⁵ *Idem*, pp. 47-48.

disposiciones legales sobre la responsabilidad del Estado. Se pueden identificar tres etapas sucesivas:

1. No admitía la responsabilidad extracontractual del Estado en el plano del Derecho Público. Como argumentos de tal posición, de irresponsabilidad, la Corte se basó en la teoría de la doble personalidad del Estado; como persona jurídica solo es responsable contractualmente; acepta la responsabilidad del Estado solo cuando ésta surgía de una ley.
2. Se admite la responsabilidad extracontractual del Estado, el ámbito del Derecho Público, bajo los supuestos de culpa imputables a éste. Es decir, el Tribunal admitió la responsabilidad estatal como consecuencia de un comportamiento ilícito que le era imputable.
3. Actualmente, no es necesario que los daños se deriven de un comportamiento ilícito –doloso o culposo-, pues tanto admite esa posible responsabilidad en el supuesto de daños derivados de una conducta “ilícita” como en el ejercicio “legal” de sus prerrogativas o potestades.

En síntesis, se puede aseverar con lo dicho, que en Argentina se admite la responsabilidad extracontractual del Estado –tanto en Derecho Privado como Público-, más que por disposición legal expresa, por interpretación y declaración de la Corte Suprema de aquélla nación.

2.2 Sistema Brasileño

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

2.3 Sistema Uruguayo

Al igual que el sistema brasileño, el uruguayo contempla constitucionalmente la responsabilidad extracontractual del Estado. Las Constituciones de 1934, 1952 y la actual de 1966 así lo reconocieron. Los artículos 24 y 25 de esta última disponen lo siguiente:

“Art. 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”.

“Art. 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”.

Como se puede observar de la lectura del primero de los preceptos citado, el sistema uruguayo cuenta con un régimen de responsabilidad directa del Estado.

3. Sistemas actuales más avanzados

3.1 Sistema Francés

El sistema francés se presenta como el pionero entre los demás para conformar una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. Como dice Garrido Falla, “se ha conformado paso a paso, a golpes de leyes o de decisiones jurisprudenciales”.²⁶ La doctrina especializada coincide en afirmar y elogiar el extraordinario papel que ha jugado el *Conseil d'Etat* en la construcción progresiva de dicha teoría. Como apunta el autor citado, la evolución ha sido en zigzag, es decir, que no ha sido lineal, sino que a cada “...resolución atrevida sucede otra de talante restrictivo, antes de consolidar cada una de

²⁶ GARRIDO FALLA, Fernando, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Apuntes tomados en la Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

las conquistas que nos conducen a la situación actual”.²⁷Se puede decir, en pocas palabras, que el sistema francés surge del espíritu de hombres que, convencidos de la necesidad de aplicar la justicia en la vida diaria, se acogen a las enseñanzas que se pueden extraer de los principios generales del Derecho para resolver los problemas que se les presentan para “decir el Derecho”.

Hasta mediados del siglo XIX como en todos los demás países, en Francia se practicó el principio de la irresponsabilidad del Estado, con algunas excepciones. Tales excepciones se derivaban de texto expreso de ley, en el cual se reconocía el deber de reparar ciertos daños, como los ocasionados con motivo de una guerra. Salvo esta clase de exclusiones, el particular lesionado sólo podía exigirle responsabilidad a los funcionarios públicos por la vía civil y, por ende, ante los tribunales ordinarios. A esta nueva etapa en la evolución histórica de la institución que se estudia, se le conoció como la de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, la cual en cierta medida supera la de la Irresponsabilidad del Estado.

Sin embargo, se le impuso al particular que quisiese demandar a un funcionario público una obligación previa, consistente en pedir una autorización para poder proceder contra él en la vía civil, ya que aparentemente de no hacerlo así, se violentaba el principio de separación de poderes. Esta obligación, que se consignaba en el artículo 75 de la constitución del año VIII, y cuyo contenido había sobrevivido a nivel legislativo ya no en forma constitucional disponía que:

“Con excepción de los ministros, los agentes del Gobierno solo pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones en virtud de una decisión del Consejo de Estado. En este caso, el procedimiento tendrá lugar ante los Tribunales ordinarios”.

De la autorización administrativa previa para que un particular pudiese estar en condiciones de demandar a un funcionario por los daños que su actividad le causara, nacen los primeros indicios claros de lo que se llamaría después, el Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Francia. En efecto, el órgano competente para poder autorizar la demanda, -civil- contra un funcionario público era el Consejo de Estado.

²⁷ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, op. cit.*, vol. II, p. 251.

Para que este prestigiado Consejo concediera su autorización, sin embargo, requería acreditar la *falta personal* del agente en la producción del daño al que se refería el particular solicitante. Este estado de cosas se produce a partir de la *decisión Pelletier* en 1873.

Antes, es interesante apuntar que el propio sistema francés, merced a un labor de exclusión y, a la vez, de reconocimiento de que los daños que la actividad administrativa causara con su actuación debían ser reparados, admitió –o presumió– que de no acreditarse la falta personal del funcionario público, los daños acaecidos se reputarían causados como consecuencia de una *falta del servicio* de carácter impersonal o anónimo, y que en estos supuestos sería el Estado quien debía responder. Así, la acción de daños y perjuicios –en estos últimos casos– se entablaría contra el Estado, pero no ante la jurisdicción civil, sino en los tribunales administrativos.²⁸

La concepción del sistema francés descrita, fue producto de diversas resoluciones. Singular importancia tuvo el *arret Pelletier* de 1873, en virtud del cual se van progresivamente restringiendo los supuestos de falta personal del funcionario público, a faltas del agente que se produzcan en el servicio o con ocasión del mismo; posteriormente, tal responsabilidad -falta personal- se reduce a que ésta se haya producido con intención y cuya gravedad tenga el carácter de especial o grave. Fuera de estos casos, la responsabilidad se le atribuye en forma directa a la Administración.

Hay que destacar la idea de falta del servicio en Francia, acepta implícitamente que el servicio público existen una serie de deficiencias que difícilmente se le pueden reprochar en forma individual a alguien en particular; acepta también la frecuente dificultad que se presenta para individualizar en alguien especial la falta que ocurre en la prestación de servicios en los cuales interviene un número grande de personas; y lo más importante, reconoce que tales faltas no deben quedar sin reparación a título de que quien las presta es el Estado.

Uno de los pasos más trascendentes, es el concerniente a la separación que se da, como consecuencia de una célebre ejecutoria, entre la materia civil y administrativa para

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 356.

conocer de las demandas que se instauraran con motivo de la existencia de daños producidos a particulares a causa de la prestación de los servicios públicos del Estado, dando paso a la edificación gradual de una teoría autónoma de responsabilidad patrimonial del Estado, sobre principios de Derecho Administrativo.

Este precedente de singular importancia es el *arrét Blanco* de 1873. Mediante la sentencia el Tribunal de Conflictos, precedido por lo demás en esta vía por el Consejo de Estado –dice el jurista francés Vedel-, descartó definitivamente la idea de recurrir a los textos del Código Civil y consagró una teoría autónoma de la responsabilidad administrativa, cuya elaboración correspondía al propio juez administrativo.²⁹ Con toda cautela, el juzgador dispuso que el principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración “no puede regirse por los principios establecidos por el Código Civil para las relaciones de particular a particular; que esta responsabilidad no es general ni absoluta; que tiene reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la exigencia de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”.

A partir del *arrét Blanco* se inicia una inteligente e incesante lucha para ampliar el ámbito de la responsabilidad de la Administración a todas sus actividades. A título de ejemplo, se recordará el *arrét Tommaso Greco* de 1905, en virtud del cual se elimina la limitación que existía para que el Estado pudiera responsabilizarse, en ausencia de texto expreso, de los daños causados por los servicios de policía.

Entre las posiciones más relevantes que se advierten en el sistema francés, es el referente a la idea de *falta* que constituye la base sobre la cual descansa dicho sistema. Esta noción de falta tiene características propias que es necesario apuntar. Según refieren García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, se trata de una falta objetivada, que no tiene nada que ver con la noción *culpa*. Se trata más bien de una *falta del servicio*, entendida ésta como aquella que no es necesario individualizar.³⁰ Esta idea de falta, según la jurisprudencia francesa, no admite que aún la falta leve conlleve la obligación de reparar, como sí lo hace el Derecho Civil.

²⁹ VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, (traducción de la sexta edición francesa por Juan Rincón Jurado), Géme edición, ed. Original 1958-1976 Presses Universitaires de France Droit Administratif, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 271.

³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 358.

Georges Vedel con mucha agudeza habla de la idea de falta en Derecho Administrativo, respecto del Civil: "Ha admitido más ampliamente la existencia de faltas imputables a la Administración; ha reducido el número de supuestos en que la existencia de una falta grave es necesaria para comprometer la responsabilidad de la Administración; ha facilitado la prueba de la falta a la víctima...". La responsabilidad de la Administración, dice también Vedel, puede empeñarse *incluso en ausencia de toda falta*.³¹ Bajo esta última consideración, Vedel en realidad se está refiriendo a la idea de *riesgo* que resulta de una actividad que debe ser asumida por el que obtiene el provecho de ella; o sea, la responsabilidad que se conoce como de *riesgo creado*.

Otra de las aportaciones de la jurisprudencia administrativa francesa en la materia, es la consideración de que un mismo daño podía ser ocasionado a la vez por una falta de servicio y por una falta personal, que dio origen a la teoría de la *acumulación de faltas*, a través de la *sentencia Anguet* de 1911. Pero el avance se consolida en 1918 con otra señalada sentencia por mérito de la cual se consagró la denominada *acumulación de responsabilidades*, a fin de superar el problema de insolvencia que podía presentarse por parte del agente público que debiera responder personalmente en razón de haber incurrido en falta grave por su actuar. Ante esta situación, surgió la *sentencia Lemonnier* de 1918, que resolvió la acumulación de responsabilidades con la Administración, en razón de que reconoció que la falta personal de carácter grave de alguno de sus agentes, estaba necesariamente relacionada con el servicio que había proporcionado los medios para llevarlo a cabo.

Es cierto que afán de declarar a la Administración responsable de los daños en los cuales ella era solo parcialmente responsable, la jurisprudencia francesa incurrió en excesos, que tuvieron que enmendarse para mantener y perfeccionar el sistema. Para ejemplificar esta situación, basta invocar una ejecutoria *Poursines* del Consejo de Estado del año 1924, en virtud de la cual la Administración no podía pedir reparación personalmente a su agente público respecto de los daños por él causados como consecuencia de su falta personal; desde luego, bajo el supuesto de que, como en el caso *Anguet* citado, la Administración por sí misma no hubiese causado el daño respectivo, sino que tuviese que responsabilizarse en razón de haberse cometido en el servicio.

³¹ VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 272.

Para corregir esa situación que únicamente le dejaba a la Administración la posibilidad de ejercitar la acción recursoria, subrogándose en los derechos de la víctima contra el agente autor de la falta personal de que se trate, en 1951 mediante la sentencia *Laurelle*, se admitió que la Administración contará con un recurso específico para reclamarle a su agente, en los casos en que la propia Administración debiese participar por la existencia de un daño producido en el servicio. En casos como éste, se hace patente la atinada expresión de Garrido Falla, en el sentido de la evolución “zigzagueante” de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia.

Podrían citarse muchas otras ejecutorias o sentencias que en Francia fueron diseñando una institución de responsabilidad patrimonial del Estado, en forma autónoma del Derecho Civil; sin embargo, bastan las enunciadas y citadas para reconocer el mérito indiscutible y las importantes aportaciones del Consejo de Estado a la institución jurídica estudiada, porque se ha empeñado en proteger a los particulares contra toda clase de hechos y actos lesivos del Estado en su funcionamiento cotidiano. Lo cierto es que con tan abundante y matizada jurisprudencia, Francia cuenta con un sistema propio que continúa su perfeccionamiento.

La “idea fuerza” que mueve el sistema francés es la de la *falta*, superando el criterio subjetivista de *culpa* que limitaba el avance de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en perjuicio de los particulares dañados o lesionados.

3.2 Sistema Español

A diferencia del sistema francés, el sistema español ha ido evolucionando gradualmente como consecuencia del esfuerzo y empeño principalmente de sus juristas.

Como en otros casos, se encuentran en forma relativamente temprana durante el siglo pasado en España, múltiples y dispersas disposiciones legales que estatuyen la responsabilidad del Estado. Ejemplos de esta situación son las siguientes: Ley de 1842 establece como obligación de la nación “indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de las plazas, pueblos, edificios, etc.”

En forma expresa, en disposiciones contenidas en leyes como la de lo Contencioso (1888) –relativas a la inejecución de sentencias firmes e indemnización a condenados posteriormente absueltos- (1889); Policía de Ferrocarriles; Instrucción de Sanidad (1904) –artículo 132, en relación a la destrucción o deterioro de objetos cuando lo exija la garantía de la desinfección-; de Uso de Armas sobre indemnizaciones por muerte o incapacidad por el uso de armas por militares y personal del orden público (1945), entre otras.³² Lo cierto es que no todas las leyes que regulaban los servicios públicos que prestaba el Estado contenían dispositivos en materia de responsabilidad e, incluso, no era infrecuente encontrar ordenamientos legislativos que sin mucha explicación, expresamente negaban cualquier responsabilidad. El caso prototípico de lo anterior son los ordenamientos reglamentarios del servicio postal.

Por otra parte, Garrido Falla nos da noticia de una disposición en esta materia, establecida por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, que en su artículo 24 dispuso 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 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”.

De esta disposición poco citada, Garrido Falla desprende tres importantes consideraciones: 1. Establece la posibilidad de reclamar al Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad; 2. Competencia de Tribunales ordinarios, cuando no haya sido admitida la reclamación en la vía administrativa; y 3. Plazo de prescripción de un año para formular la reclamación y un supuesto temprano de negativa ficta por silencio de la Administración.³³

El autor citado hace una consideración del precepto transcrito, dicho precepto no explicita los supuestos por los cuales ha lugar la indemnización respectiva, empero, si

³² GÁRCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, *op. cit.*, p. 360.

³³ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. II, p. 258.

habla de “hecho en que se funde el reclamante”. De lo anterior, se infiere que tal indemnización puede proceder por todo daño material acaecido por la actuación de la Administración, y no únicamente por los daños derivados de actos administrativos, entendidos en su acepción jurídica. A no dudar, lo dicho constituye un precedente legislativo en esta materia, aunque por no haber identificado en la doctrina española algún comentario respecto a la aplicación de dicha disposición legal de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, se debe deducir su nula o poca aplicación práctica.

Ante esta situación, no queda más alternativa que voltear la vista a las disposiciones de Derecho Privado, concretamente al Código Civil, en búsqueda de un fundamento válido para poder reclamar los daños sufridos con motivo de la actuación del Estado. Lamentablemente esta posibilidad no era tal, ya que las condiciones requeridas como supuesto normativo hacían nugatoria la procedibilidad de exigirle responsabilidad al Estado.

El artículo 1.902 del Código Civil de 1889, consagraba la noción de culpa para poder determinar la obligación de reparar los daños causados. En efecto, tal disposición establece que:

“Toda persona responde de los daños que por acción u omisión causa a otro, interviniendo culpa o negligencia”.

Es un esfuerzo de comprender al Estado en tal obligación, el artículo 1.903 señala que “es exigible no solo por actos u omisiones propios, sino por los de aquéllas personas de quienes se debe responder”. Específicamente, para el caso del Estado se dispuso su responsabilidad “cuando obra por mediación de un agentes especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”.

De estas dos disposiciones hubieron también dos interpretaciones: la primera, consistió en reconocer en el supuesto del artículo 1.902, un caso de responsabilidad del Estado por hechos propios; en cambio, en base al artículo 1.903, por hechos de tercero, ya que en su parte final dice “por medio de un agente especial”, por no ser éstos órganos

propios del Estado. La segunda, predicó que el único supuesto de responsabilidad del Estado era el previsto en el artículo 1.903, cuando el Estado actuara por medio de un agente especial, toda vez que no podría hablarse de culpa o negligencia del Estado en la organización de los servicios públicos, ni tampoco en la designación de sus agentes respecto de los actos de sus funcionarios en el desempeño de sus funciones, sino como dictó un sentencia de 1898, la “previsión humanamente posible”.

La última interpretación mencionada, el problema sigue sin solución, ya que el Estado actúa cotidianamente con sus funcionarios o agentes ordinarios, quienes son los que normalmente pueden causar los daños, cuya reparación reclama el particular lesionado. Si el supuesto de responsabilidad del Estado es el relativo a los daños causados por medio de sus agentes especiales, resulta engañosa la pretensión de reparación de los mismos al particular; como se anticipo.

La única posibilidad que se le dejaba al poco afortunado individuo para reclamar la reparación de los daños sufridos, era demandar directamente a los funcionarios que causaron el daño. Sin embargo, no era tan sencillo, ya que por disposición de la Ley de 1904, Ley Maura, se exigió al particular que tuviese la intención de demandar a un funcionario público, que en forma previa lo hubiese requerido por escrito, a través del conocido “recordatorio previo”; resultando que si por alguna razón o motivo no lo hubiese hecho, no podría ejercitar la acción civil respectiva.

Por estas situaciones, el profesor Garrido Falla afirma que “el sistema del Código Civil significa prácticamente la negación de la responsabilidad del Estado...”. Pero en cambio, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, aseveran: “...se llegó a una situación de irresponsabilidad absoluta del Estado”, “...en la práctica no se localizó nunca un verdadero “agente especial” en el sentido del artículo 1.903 CC...”.³⁴

Cerrada la posibilidad de hallar una mejor salida en el ámbito civilista, por vía legislativa se dio un paso más 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, con el siguiente texto legislativo del artículo 41.3:

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 361.

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

Pasada la guerra civil española, la evolución legislativa de ese país se reanuda con la Ley de Régimen Local de 1950, que a ejemplo de la Ley Municipal de 1935, establece una responsabilidad directa en ciertos supuestos y también contempla la responsabilidad subsidiaria en otros, según lo señalan las siguientes disposiciones.

Existe responsabilidad directa (artículo 406.2) “cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad Local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios y agentes”. Hay responsabilidad subsidiaria (artículo 409) “cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo”.

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 acertó en introducir, la innovación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, rectificando un injusto sistema de inmunidad virtualmente total de la Administración, por los daños patrimoniales causados por su funcionamiento a los ciudadanos.

El origen de esta innovación se llevó a cabo en una Comisión de juristas que en aquellas fechas formaban parte del Instituto de Estudios Políticos, y a quien el Ministerio de Justicia le había encargado la redacción de un proyecto de Ley de Expropiación. Entre los destacados juristas se encontraba Eduardo García de Enterría.

En palabras del co-autor de la Ley de Expropiación y, consecuentemente, de la incorporación de dicho instituto resarcitorio de daños al ámbito jurídico positivo, explica el alcance del mismo de la siguiente forma: “La peculiaridad quizá más notable de la nueva Ley de Expropiación Forzosa es la extensión del sistema de garantía patrimonial de los administrados fuera del supuesto de expropiación propiamente tal, aplicándolo a cualquier

daño patrimonial imputable a la Administración y no solo al despojo expropiatorio. La ley desborda así los límites reconocidos a la institución de la expropiación forzosa, entrando a regular el tema de la Responsabilidad Civil de la Administración.³⁵

Dice, pues el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa:

“Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento (el de la expropiación) toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o [de] la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en la vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”.

La indiscutible amplitud del precepto citado, sin referencia alguna al elemento de culpa, propio de los ordenamientos civiles, adoleció, de una limitación en cuanto a que el dispositivo se refiere exclusivamente a “los bienes y derechos a que esta ley se refiere”; lo que significa que se trata solo de bienes expropiables. Entendido así el dispositivo legal, quedaban fuera de la protección indemnizatoria los daños físicos a las personas, incluida la misma vida. Limitación aludida bien pronto habría de ser superada –temporalmente- por el Reglamento de la propia Ley de Expropiación Forzosa, que en su artículo 133 determinaba expresamente que:

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

Con el propósito de consolidar los principios especiales de la responsabilidad, diversos en sentido estricto a los del instituto expropiatorio, al poco tiempo se expidió la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957, que habría de superar en forma definitiva las imprecisiones señaladas del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa antes comentadas, y al mismo tiempo, incluyó otras disposiciones concernientes a la institución

³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, Madrid, ed. Civitas, S.A., reimp. 1989, p. 145.

de Responsabilidad Patrimonial. De esta manera, el artículo 40 de la nueva Ley dispuso en su primer inciso que:

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

Cabe apuntar que la Ley de Expropiación Forzosa no fue derogada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957, sino complementada por ésta.

La evolución del sistema español no concluye aquí. El principio se eleva a nivel constitucional al disponer el artículo 160.2 de la constitución Española de 1978 que:

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

La constitucionalización del Principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado, permite hablar de la existencia en España de un auténtico sistema de garantía patrimonial de los administrados; en la inteligencia de que por disposición de la misma Constitución (artículo 149.1.18) la aplicabilidad del sistema reconocido es igual a todas las Administraciones Públicas en aquel país.

Las más recientes reformas legislativas en España que, si bien, no modifican en forma alguna la esencia de los principios consagrados desde la Ley de Expropiación Forzosa en esta materia, continúa perfeccionando sus disposiciones legislativas positivas, en la medida en que la práctica viva de la institución lo ha venido aconsejando, así como la intención de mejorar los sistemas de codificación sustantiva y adjetiva en materia administrativa.

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 y de sus autoridades y demás personal a su servicio”. Esta ley deroga expresamente los puntos 3 y 5 del artículo 22, los artículos 29, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Asimismo, el 26 de marzo de 1993 se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial y deroga el Capítulo II del título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1957.

A pesar de encontrarse España con uno de los regímenes más avanzados del mundo en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, su perfeccionamiento continúa a través de las necesarias precisiones doctrinales y jurisprudenciales, ya que aún persisten indefiniciones de conceptos básicos.

4. Antecedentes en México

Se mencionaran los ordenamientos jurídicos fundamentales de naturaleza administrativa, que constituyen el antecedente histórico del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, a partir del año de 1821.

4.1 Disposiciones Jurídicas anteriores a la Revolución de 1910

El antecedente más remoto se encuentra en la orden del 25 de octubre de 1821 que mandaban se reuniera y clasificarán las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el Ejército Trigarante.

Con fecha 23 de febrero de 1822 se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles. Lo anterior, como advierte Ricardo J. Zevada,³⁶ demuestra que los legisladores consideraron obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que el caso, se trataba de los españoles.

³⁶ ZEVADA, Ricardo J., “Soberanía y responsabilidad”, p. 209.

El decreto de 28 de junio de 1824 constituyó un claro ejemplo en el que el Estado e reconoció responsable, al decretar el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los Virreyes, hasta 17 de septiembre de 1810. De conformidad con el punto número 3 del Decreto, la nación reconoce los créditos contraídos en ella con los mexicanos por el Gobierno de los Virreyes, siempre que se acredite no haber sido voluntarios.

Posteriormente, la Ley del 22 de febrero de 1832 estableció que los sublevados eran responsables *in sólido* con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaran de los particulares o del Estado. De esta forma, el Estado asumió a responsabilidad por los daños causados por sus agentes, y las tropas revolucionarias al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, toda vez que se trataba de fracciones rebeldes y no de sus agentes.

El 23 de abril de 1834, se emitió un Decreto por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles. Del mismo genero ese acuerdo del 10 de noviembre de 1836, por el que se determina la reparación a unos súbditos de S.M.B. por la pérdida que sufrieron con la toma de Zacatecas el 10 de mayo de 1835. En términos similares, el 2 de mayo de 1849 el Gobierno ofrece indemnizar al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora, ocurrido el 31 de marzo de 1849.

El Decreto de don Juan Álvarez, de octubre de 1855, se conoció con el nombre de "Ley de Reclamaciones". En la misma, se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución y mandó se liquidaran para su admisión y pago; es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños de sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz.

Ricardo J. Zevada, resalta que estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra. El legislador solo tuvo en cuenta que se había producido un daño que

era necesario reparar, por lo que se puede afirmar que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva.³⁷

La ley del 31 de enero de 1870, aportó prevenciones nuevas para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados. En ese mismo año, el 23 de marzo, se giró una circular recomendando la aplicación de la Ley de Responsabilidad de los sublevados.

4.2 Disposiciones Jurídicas posteriores a la Revolución de 1910

Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la Revolución, en primer término debe citarse la Ley de reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que, por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917.

En el mismo año de 1911, se expidieron los Decretos de 31 de mayo y 30 de julio, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910, y fue complementado dicho Decreto en 1913.

Con fecha posterior, la Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917, vino a sustituir la de 1911. La ley fue expedida por Venustiano Carranza en uso de sus facultades extraordinarias, y en virtud de ella, se instituyeron dos Comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular; a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda Comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera.³⁸

Las reclamaciones debían estar fundadas en los daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los gobiernos legítimos, y en las causadas por las fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha

³⁷ Idem, p. 210.

³⁸ DIAZ, Luis Miguel (compilador), México y las Comisiones Internacionales de Reclamación, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie H, Derecho Internacional Público, núm. 6, 1983, t.I, pp. 27-28.

contra los rebeldes, o en los causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución.

No podían según la ley en comento, reclamarse indemnizaciones por perjuicios, entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo del daño. La competencia para conocer de las reclamaciones era una Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, y de acuerdo al artículo 10 de la ley, al acudir los interesados en reclamación ante la Comisión, se entendía que renunciaba a reclamar judicialmente, por lo que, contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de reclamación, solo cabía el amparo.

La ley no indicaba claramente el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado, ya que solo hablaba de la relación de causalidad entre el daño y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones.

Con fecha 28 de diciembre de 1917, se expidió el Reglamento de la Ley que crea la Comisión de Reclamaciones.

La Ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919, según los considerandos del Decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917, con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la Ley de 1917. Dicha ley sentó las bases que más tarde servirían para la constitución de las Comisiones Mixta General y Especial de Reclamaciones.³⁹

En su artículo 3º fracción IV, estableció como su objeto las reclamaciones fundadas en daños provocados... “por forajidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías”. Asimismo, el artículo 6º señaló que podían ser objeto de indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones, siempre que no hubiere mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

³⁹ Idem, p. 28.

Cabe mencionar que, de la misma forma que ocurrió con la Ley de 1917, se estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios.

Sin embargo, con respecto a los daños causados por forajidos o rebeldes, se exigía demostrar que habían sido consumados por algún “acto, lenidad u omisión” imputable a las autoridades.

Por otra parte, en el artículo 5º de la Ley, se estableció la no indemnización de los perjuicios. Lo anterior, quedó exceptuado por los producidos con la muerte del particular, de conformidad con el artículo 6º de la propia ley.

Las indemnizaciones por muerte o lesiones serían pagadas conforme a la ley que al efecto se expidiera.⁴⁰

5. Normas Jurídicas específicas que regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado en leyes mexicanas

Desde que se consumó la Independencia han existido un gran número de disposiciones legales que han regulado para casos específicos y circunstancias de diversa índole la responsabilidad del Estado. En nuestro Derecho Positivo vigente es posible identificar disposiciones legales que regulan distintos supuestos de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

A continuación se presentan disposiciones seleccionadas bajo un criterio cronológico, anteponiendo únicamente el nombre de cada una de las leyes y reglamentos y su fecha de publicación en Diario Oficial de la Federación.

5.1 Ley de Expropiación (D.O.F., 25 de noviembre de 1939)

El artículo 1 de la Ley de Expropiación establece aquello que se considera de utilidad pública. A su vez, el artículo 2 señala que en tales casos, previa declaración del Ejecutivo

⁴⁰ Ley de reclamaciones por daños provenientes de la Revolución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de septiembre de 1919.

Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Ésta es la más importante limitación al derecho de propiedad, respecto de la cual la Ley suprema reconoce una “indemnización” después de emitida la declaración correspondiente, habida cuenta del reconocimiento de la obligación que el Estado tiene de reparar los daños y perjuicios que con su actuar puede producir en el patrimonio de los particulares.

En cuanto al precio que se fijará como indemnización, nuestra Ley de Expropiación, hasta antes del 22 de diciembre de 1993, estableció con un criterio poco equitativo en cuanto a su base y forma de cálculo lo siguiente:

“Art. 10.- “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Afortunadamente esta disposición fue modificada por el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, para establecer que:

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

Existe contradicción entre el primer párrafo del artículo 19 y el 20 de la misma ley, previo a su 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”; esto permite hablar de simultaneidad. En cambio, el 20 establece un plazo distinto y excesivo: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, *los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años*”.

Esta disposición también fue reformada en diciembre de 1993, para superar una contradicción muy evidente y de esta manera resarcir en más razonable oportunidad al particular afectado por la medida expropiatoria, dispone ahora el artículo 20 que:

“La indemnización deberá pagarse dentro del término de *un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional*, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie”.

5.2 Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F., 19 de febrero de 1940)

En esta ley se encuentran además de otras disposiciones en materia de expropiación, dos supuestos de Responsabilidad Patrimonial muy claros: Los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia. No obstante que los preceptos fueron derogados por el artículo segundo transitorio de la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 1995.

El primer supuesto, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 348 de esta ley: “Los daños que sufran las personas o cosas transportadas en *aeronaves de servicio privado* se regirán por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal”.

Dice el artículo 351:

“Cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma que causen daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie, *nacerá la responsabilidad con solo establecer la existencia del daño y su origen*”.

Esta responsabilidad recaerá sobre quien tenga, ya sea la propiedad, ya la posesión de la aeronave.

Para los efectos de este artículo se entiende por operación de una aeronave todo movimiento de la misma en tierra o durante el vuelo, realizado bajo sus propios medios motores.

De esta disposición es relevante señalar la naturaleza objetiva de la Responsabilidad Patrimonial, ya que como se aprecia, no existía requisito subjetivo alguno que probar por parte de las víctimas o de quienes operaban la aeronave, sino que bastaba establecer el daño y su origen. Igualmente, es de destacar la modalidad frecuente en materia de responsabilidad, consistente en la fijación de "límites de responsabilidad", como lo establecía el siguiente artículo:

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

Los propietarios poseedores de aeronaves garantizaran el pago de la indemnización a su cargo, mediante contrato de seguro con institución debidamente autorizada o depósito en la Nacional Financiera, S.N.C. por una suma que garantice el riesgo, en los términos del reglamento respectivo. En el caso de propietarios o poseedores de dos o más aeronaves, el seguro o el depósito se constituirá dentro de los quince días siguientes a la fecha de la obtención de la concesión o permiso.

La Secretaría de Comunicaciones determinará en qué casos deben cumplir esta obligación los propietarios extranjeros de aeronaves de servicio privado.

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

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

Para el caso de controversias de orden civil, la propia Ley preveía cómo resolverlos y a que disposiciones remitirse supletoriamente.

Art. 357.- “Las controversias de orden civil que se susciten con motivo de cualquier accidente sufrido por una aeronave o causado por ésta, se tramitarán y decidirán de acuerdo con el artículo 4º de esta Ley”.

Dicho artículo 4 actualmente vigente dispone que:

“Las controversias que se susciten sobre interpretaciones y cumplimiento de las concesiones y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

- I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;
- II. Por esta Ley, sus reglamento y demás leyes especiales;
- III. A falta de disposiciones de esa legislación por los preceptos del Código de Comercio;
- IV. En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata”.

En materia de derechos de los remitentes, la Ley de Vías Generales de Comunicación disponía, cuales eran tales defectos y en materia de indemnizaciones señalaba distintos supuestos, situaciones excluyentes y límites de responsabilidad. Sólo a manera de antecedente se enunciaran los aspectos más relevantes que la ley en comento regulaba en materia de comunicaciones postales, ya que los artículos respectivos (421 a 522 inclusive) fueron derogados por el artículo 2 transitorio de la Ley del Servicio Postal Mexicano, expedida en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1986.

Art. 510.-“Los remitentes de correspondencia tienen los siguientes derechos:

- I. Obtener la devolución de sus envíos;
- VII. Percibir las indemnizaciones siguientes:
 - a) Tratándose de seguros postales:
 - Por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza.
 - Por faltante: el importe de lo que faltare.
 - Por avería: el importe del daño causado.
 - b) Tratándose de reembolsos:
 - Por pérdida, siempre *que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor*: hasta treinta pesos.
 - c) Tratándose de registrados:
 - Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta quince pesos;
- VIII Tratándose de correspondencia ordinaria, registrada de tercera clase por cuota reducida, y registrada de cualquier clase con franquicia, la Dirección General de Correos no asume ninguna responsabilidad;

Por lo que respecta a los derechos de los destinatarios, el artículo 512, fracción VI, remitía a lo dispuesto en el artículo 510, antes transcrito.

Finalmente, cabe hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 592 de la Ley en comentario, porque ella en forma genérica admite la posibilidad de acudir en vía civil a solicitar la reparación correspondiente cuando alguna persona crea ser perjudicada por hechos u omisiones contrarios a la Ley.

“Las personas que se crean perjudicadas por algún hecho u omisión contrarios a esta Ley, además del derecho que les asiste conforme al artículo anterior, tendrán acción civil para exigir indemnización por daños y perjuicios”.

5.3 Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (D.O.F., de 31 de diciembre de 1941)

Otro antecedente en nuestro sistema jurídico en favor de un régimen de Responsabilidad Directa del Estado, lo constituyó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el 1º de enero de 1942.

El motivo por el cual se expidió dicha ley fue la apreciación conjunta realizada por el propio Antonio Carrillo Flores, Manuel Ávila Camacho y Eduardo Sánchez, entonces Secretario de Hacienda, en el sentido de que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen a las de los mexicanos.

En este sentido, se consideró que el artículo 1928 del Código Civil, no era suficiente para ser efectiva la Responsabilidad del Estado, pues esta se limitaba a los casos en que un funcionario causara daños en ejercicio de sus funciones, estando obligado a repararlos, con el riesgo de que no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria. Además, la Responsabilidad del Estado, conforme al artículo 1928, era solamente subsidiaria.

El anterior razonamiento fue el que motivó incluir en la Ley de Depuración de Créditos algunas disposiciones reguladoras de la Responsabilidad del Estado, que significó, sin duda alguna, un adelanto en la evolución de dicha figura.

El objeto de dicha Ley, según su artículo 1º, es que el Ejecutivo Federal, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o reconocidas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo entre el 1º de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941, y que se encontraban pendientes de pago.

Otro punto importante en la Ley, es que la sentencia que dictara el Tribunal Fiscal se limitaba a declarar si está o no aprobada la existencia de un crédito a cargo del Gobierno

Federal, y fijar su monto, en su caso. Si el monto del crédito no pudiere determinarse, se absolvía al Estado.

Asimismo, conviene mencionar es que si bien es cierto el artículo 1º de la ley restringió el objeto de la misma, depurar y reconocer obligaciones no prescritas a cargo del gobierno federal respecto de hechos jurídicos durante un periodo específico, el artículo 10 de la propia ley amplió el objeto de la misma, con la declaración de la Responsabilidad del Estado por los daños causados por la culpa del servicio, con la regulación de ésta y del procedimiento para reclamarla.

Lo anterior tenía por objeto derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria consagrada en el artículo 1928 del Código Civil, y establecer el de responsabilidad directa, adoptando para ello el criterio de imputación “falta del servicio público”, acogido por la doctrina y la jurisprudencias francesas, con la intención de aprovechar los grandes resultados interpretativos obtenidos por el Consejo de Estado Francés.

El reconocer la Responsabilidad Directa del Estado, ya fue un logro de la ley, aunque se haya limitado a aquellos casos de daños producidos por el funcionamiento anormal del servicio público.

Dicha Responsabilidad del Estado, se limitó por el temor de provocar un gran detrimento en los recursos monetarios del Estado, por lo que la Ley dispuso que las reclamaciones de cualquier crédito para las que no hubiere asignación presupuestal en el año de su constitución, ni el inmediatamente posterior, sólo podrían entablarse durante el mes de enero del año siguiente, siendo éste un plazo muy breve.

Una vez ejercida la acción contra el Estado en forma correcta y en tiempo, y dictada la sentencia que reconociera la obligación del Estado a indemnizar, podía ser que no se viera cumplida, argumentando la falta de partida presupuestal. Ante la negativa de pago, el afectado tenía que recurrir al amparo contra el incumplimiento de la sentencia para el efecto de que ordenara el pago contra la partida específica, en caso de que estuviera incluida en el presupuesto, o para el efecto de que se creara la partida necesaria, y en consecuencia, se realizara el pago respectivo con cargo a ella.

Se puede decir que la Ley de Depuración de Créditos no adoptó en toda su amplitud los criterios de imputación de responsabilidad desarrollados por el Consejo de Estado Francés. En efecto, el criterio de la “falta de servicio público” fue el primer paso en el largo camino seguido por la jurisprudencia francesa en la aceptación del Principio de Responsabilidad del Estado. Se concibió a la “falta del servicio público” como la mala organización y funcionamiento de los servicios públicos; el concepto abarca toda la actividad de la administración. El Consejo de Estado llegó a presumir la falta o irregularidad del servicio aunque no se pudiera identificar al funcionario causante material del daño y también cuando la actuación de los funcionarios era legal pero el servicio había originado un riesgo excepcional. El criterio de la “falta del servicio público” se desprendió de toda idea de culpa, y por obra de la jurisprudencia derivó en un criterio netamente objetivo, dando vida a otros criterios de atribución de responsabilidad como el del riesgo y el de igualdad de las cargas públicas.

En cambio, en la Ley de 1941, no se estableció qué debe entenderse para sus fines por “servicios públicos”. No obstante la falta de definición se considera que el término “servicio público” para los efectos de la ley, se tiene que conceptualizar como toda actividad de la administración, dado que es el sentido que tiene en la jurisprudencia francesa, y en ella está inspirada la ley en comento.

Tampoco establece la Ley de Depuración cuando se debe considerar que hay “culpa” en el funcionamiento de los servicios públicos. Además, restringió la Responsabilidad del Estado a los casos de culpa en el funcionamiento, sin incluir la que puede haber en la organización. Es decir, la Ley debió establecer cuando había falta o irregularidad en el funcionamiento del servicio, y cuando la irregularidad no era considerada del servicio, sino el funcionario. Lo anterior nos obliga a distinguir entre la falta del servicio y la falta del funcionario, y sobretodo cuando la falta del servicio puede engendrar la Responsabilidad Directa del Estado y cuando la indirecta o subsidiaria.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés ha considerado que hay Responsabilidad Directa del Estado cuando el mal funcionamiento u organización del servicio ha originado el daño, sin que haya ilegalidad o culpa del funcionario, o de tal manera que aún existiendo éstas sean irrelevantes. Habrá Responsabilidad subsidiaria del Estado cuando haya irregularidad del servicio, pero a ésta se une un comportamiento

culposo del funcionario, de tal manera que los dos elementos, irregularidad del servicio y culpa del funcionario, sean determinantes del daño, es decir, que de no haber existido cualquiera de los dos no se hubiera dado.

Sin embargo, y a pesar de los vicios que presenta la Ley de Depuración de Créditos, se considera un avance en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que en ella se estableció una Responsabilidad Directa y no subsidiaria del Estado. Dicha Ley quedó abrogada por decreto del Congreso de la Unión que dirigió el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988.

5.4 Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo (D.O.F., 25 de agosto de 1959)

En realidad 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 cubrirla en forma convencional o según lo suponga la hoy Secretaría de Energía.

Art. 37.-“Cuando Petróleos Mexicanos requiera para la realización de las actividades de la industria, la adquisición de o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, o cuando no sean conocidos los propietarios poseedores, solicitará a la Secretaría de la aclaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda”.

Art. 43.-“El monto de la indemnización será cubierto por Petróleos Mexicanos en la forma y términos convenidos por las partes o señalados por la Secretaría conforme al artículo 41”.

Este último artículo señala que serán los peritos de las partes quienes fijarán la cuantía de la indemnización, y en caso de discrepancia, se solicitará la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales con vista de los dictámenes de los primeros.

5.5 Ley Federal del Trabajo (D.O.F., 1º de abril de 1970)

Una fuente importante de daños y perjuicios se deriva 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 los define el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo. 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 de señalar aquí es que, ajeno al criterio de culpa, de manera objetiva se determina la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo (artículo 487, fracción VI) y, si bien, la ley exceptúa al patrón de la obligación de indemnizar al trabajador en ciertos supuestos, como el que el trabajador se ocasione intencionalmente una lesión por sí solo o de acuerdo con otra persona (artículo 488, fracción III), no se libera el patrón de responsabilidad cuando el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador o sea causado por imprudencia o negligencia de algún compañero o de una tercera persona (artículo 489, fracciones II y III). Estamos así frente a una aplicación concreta de la Teoría del Riesgo Creado o Responsabilidad Objetiva.

Lo anterior tiene suma importancia para el tema de la Responsabilidad del Estado, puesto que toda propuesta de una legislación positiva sobre el mismo tendrá que prever la necesidad de reparar daños personales, para lo cual se tendrá que acudir a la legislación laboral –tal como lo hace el Código Civil en su artículo 1915 párrafo primero- cuando el Estado se vea en la obligación de indemnizar a los particulares que, con motivo de su actividad administrativa hayan sido lesionadas y, lo que es aún más grave e indeseable, fallecidas.

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 e la empresa”.

A continuación se transcriben los dispositivos mas importantes de la ley laboral para el tema de las indemnizaciones, que serán referencia indispensable para efectos de indemnizatorios del Estado en los casos 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 titulo, 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. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos”.

Art. 491.-“Si el riesgo produce al trabajador una *incapacidad temporal*, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago de se hará desde el primer día de la incapacidad.”

Art. 492.-“Si el riesgo produce al trabajador una *incapacidad permanente parcial*, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que deberá pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la

importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reducción profesional del trabajador”.

Art.- 493.- “Si la *incapacidad parcial* consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes”.

Art. 495.- “Si el riesgo produce al trabajador una *incapacidad permanente total*, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario”.

Art. 500.- “Cuando el riesgo triga como consecuencia la *muerte* del trabajador, la indemnización comprenderá:

- I. Dos meses de salario de concepto de gastos funerarios, y
- II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502”.

Art. 502.- “En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la 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”.

5.6 Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares (D.O.F., 31 de diciembre de 1974)

En esta ley, se encuentra un ejemplo prototípico de reconocimiento de Responsabilidad Objetiva del Estado:

Art. 1.- “La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de 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, o sean consignadas a ella”.

El mismo precepto en su inciso e) define al “operador de una instalación nuclear” como a “la persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear”. Esta disposición deja claramente establecida la relación orgánica que el legislador reconoce 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, aun cuando la ley lo limita a ciertos supuestos, fuera de los cuales lo responsabiliza directamente.

Dispone así 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, en el que intervengan sustancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares”. El artículo 6° fija los límites e la obligación del operador. El 7° establece la posibilidad de que el porteador o transportista asuma las responsabilidades del operador. El 8° se refiere a la responsabilidad solidaria cuando haya más de un operador responsable. El 9° limita a un máximo la responsabilidad. Este límite lo determina la propia Ley en su artículo 14.

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

Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un periodo de doce meses consecutivos, se establece como 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 los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho periodo cuando en el accidente estén involucradas cualesquiera sustancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de sustancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable”.

Por otra parte, en virtud de lo que estatuye el artículo 11, se exonera de responsabilidad al operador en los siguientes eventos:”...cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acción de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos o catástrofes nucleares, que produzcan el accidente nuclear”. Como es natural, según lo dispone el artículo 13, se exonera al operador que pruebe que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa.

En forma complementaria a lo dispuesto por el artículo 14 en materia de límites de responsabilidad, el numeral 18 los 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 *caso de incapacidad total* el salario indicado en el inciso a) multiplicado por mil quinientos, y
- c. En *caso de incapacidad parcial* el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos.”.

5.7 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F., de 31 de diciembre de 1976)

Mediante reforma al artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada el 10 de enero de 1994, se incluyó expresamente el concepto de “Responsabilidad Patrimonial”. Esta inclusión constituye un enorme avance, porque 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 1994 el reconocimiento de la responsabilidad, ya de por sí ilusoria, en cuanto a su ejecución económica era punto menos que imposible⁴¹.

He aquí el nuevo texto:

Art. 2.- “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de *responsabilidad patrimonial*, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la república,
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna 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:

⁴¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis doctrinal y jurisprudencial, México, ed. Porrúa, 1997, p. 157.

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 2º 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 2º 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, efectuarán los cobros y los pagos correspondientes a las entidades en las fracciones III y IV del artículo 2º de esta ley.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías.

La ministración de fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Las entidades citadas en las fracciones V a VIII 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 las responsabilidades”, se tratan de 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 les 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.

5.8 Ley del Servicio Postal Mexicano (D.O.F., 24 de diciembre de 1986)

En el capítulo X de esta Ley se establece el llamado “Límite de Responsabilidades”; en el capítulo XI lo concerniente al “Reembolso” y el capítulo XII se refiere al “Seguro Postal”, aún para los casos fortuitos o de fuerza mayor.

Art. 31.- “Respecto de la correspondencia y los *envíos no se asumirá responsabilidad alguna*:

- I. Cuando se haya entregado a las personas que tengan derecho a recibirla.
- II. Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación.
- III. Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta ley por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.
- IV. Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.
- V. Por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente.
- VI. Por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado”.

Art. 35.- “*Cesará toda responsabilidad* respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:

- I. Por haber pagado al remitente el valor que fijó para su cobro, o porque el documento que ampare el reembolso haya prescrito.
- II. Por su devolución al remitente.
- III. Por haber transcurrido seis meses, a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya presentado reclamación por falta de liquidación o devolución.
- IV. Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta

Ley, de la pérdida de la pieza sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

V. Por pérdida debida a caso fortuita o fuerza mayor.

VI. *Por el pago de la indemnización.*

VII. Porque hayan sido decomisados por autoridad competente.

VIII. Porque hayan sido dañados debido a su empaque inadecuado”.

Art. 37.- “El *servicio de seguro postal* consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aún en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes o por averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado”.

Art. 41.- “Cesará la responsabilidad respecto de la correspondencia y envíos asegurados:

I. Por su entrega en los términos de esta ley, a la persona legalmente autorizada para recibirlos, o por su devolución al remitente.

II. Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito sin que se haya presentado reclamación alguna.

III. Por haber transcurrido tres meses contados desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado el otorgamiento de la indemnización respectiva, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

IV. *Por el pago de la indemnización”.*

Art. 59.- “*Los remitentes de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:*

VIII. Percibir las indemnizaciones siguientes:

A. Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total en que se hubiese asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

B. Tratándose de reembolsos o de registrados:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento”.

Art. 61.- “Los destinatarios de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:

- V. Percibir las indemnizaciones a que se refiere esta ley cuando el remitente haya renunciado a ella”.

Respecto a las disposiciones transcritas, nos remitimos a las observaciones apuntadas en el número 5.2 relativo a la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuyos artículos 421 al 522 fueron derogados en virtud de la expedición de la Ley del Servicio Postal.

5.9 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (D.O.F., del 27 de diciembre de 1991)

Esta ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura. Es importante señalar la justificada 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 de cualquier índole, en que hayan ocurrido 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 a obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil”.

5.10 Ley Aduanera (D.O.F., del 15 de diciembre de 1995)

En esta ley se regula la Responsabilidad del Fisco Federal con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales. Es interesante hacer notar que, si bien el Fisco Federal 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 dispone el artículo 28 de la Ley Aduanera, en los siguientes términos:

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

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaría, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto, acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como por el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de almacenaje, manejo y custodia de mercancías, responderá directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales

que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

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

Capítulo 4

Marco Legal y Constitucional

1. Reforma artículo 113 constitucional

El pasado 14 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución federal mediante el cual se incorpora al orden constitucional mexicano el Principio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa. La aprobación de esta reforma fue votada por unanimidad, es decir, que no hubo ningún voto en contra por parte del llamado Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución, que estudió, discutió, dictaminó y votó dicha reforma.

La dictaminación por parte del H. Congreso de la Unión fue de la siguiente manera: el 29 de abril de 2000 el pleno de la H. Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente con 369 votos a favor, cuatro abstenciones y ninguno en contra; por su parte, el 8 de noviembre de 2001, el pleno de la H. Cámara de Senadores la aprobó también por unanimidad con 90 votos a favor y ninguno en contra.

El artículo antes de la reforma es este:

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

1.1 Adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional

Texto aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2002.

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

Art. 113.- “...

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

TRANSITORIOS

Único. El presente decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación el *Diario Oficial de la Federación*.

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

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

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

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

2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

2.1 Exposición de motivos

A partir de la bienvenida reforma realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, se ha superado la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia reparatoria del Estado, al optar por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

La incorporación del instituto de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal.

Es por ello que resulta conducente e impostergable la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como ordena el Constituyente Permanente, y propone la presente iniciativa, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio, ya introducido como garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113, lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad *general, objetiva, directa y ponderada* del Estado, en mérito

del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

La otra vía legislativa que existe actualmente, y que conserva las características de una responsabilidad subjetiva e indirecta, es la prevista en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece que: “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 la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

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.

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 jurisdiccionales correspondientes.

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.

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

El texto del artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se estableció originalmente en la reforma a la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del año de 1994, mediante la adición del artículo 77-bis. Sin duda, dicha adición representó un avance; sin embargo, el adverbio “directamente a que se refiere el artículo 33, no constituye una responsabilidad de naturaleza directa del Estado como parece sugerir. En efecto, para que podamos reclamarle al Estado, y para que este pueda a través de sus entidades o dependencias, resarcir el daño, debe entablarse primero una reclamación en contra del servidor público que se considere presuntamente responsable. Inmediatamente después, tiene que sustanciarse el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Si se resuelve que el servidor público fue responsable, entonces sí podrá el particular acudir “directamente” a la dependencia o entidad a la cual esté adscrito el servidor público declarado responsable, para que se determine el pago correspondiente y, luego, pueda el Estado repetir lo pagado en contra del servidor público infractor.

Por lo tanto, no se trata de un verdadero régimen de Responsabilidad Directa del Estado, ni tampoco de una verdadera Responsabilidad Objetiva, ya que, según ésta, para efectos de indemnización, es irrelevante que la actividad del servidor público haya sido lícita o ilícita, aún cuando, no es indiferente para efectos indemnizatorios, situación que no sucede con el régimen previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que el supuesto normativo de la indemnización es la acreditación de la falta administrativa o conducta ilícita.

Además, la responsabilidad “solidaria” prevista en la legislación actual, postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad “directa”, es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

Por tanto, la adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa como se propone en la presente iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene como principales finalidades:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;
- Elevar la calidad de los servicios públicos, y
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

El sistema que se propone en la presente iniciativa busca menos identificar culpable que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos; no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública, como se ha establecido con éxito en otros países.

En efecto, la evolución de las técnicas de participación administrativa en la vida social y económica del país conlleva el incremento acelerado de riesgos a cargo de los particulares, la cual ha originado la necesidad de una mayor protección a favor de éstos.

Los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; es decir que todo daño, sea de carácter material, personal sean éstos derivados de la muerte de una persona o sean éstos consecuencia de las lesiones corporales o, incluso, moral, debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales. Debe entenderse que la actividad o función de la Administración Pública comprende todos los actos o hechos administrativos que ésta realice.

Cabe aclarar, que si bien en la presente iniciativa se reconoce el derecho a la indemnización por los daños provenientes de la actividad administrativa, no se puede hablar propiamente de Responsabilidad Patrimonial del Estado sin que dicha obligación se haga igualmente extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial. Habrá que advertir, desde luego, que la obligación indemnizatoria se ajustaría a los términos y condiciones que establecieran las leyes orgánicas respectivas; y en lo no previsto, se estaría a lo dispuesto en esta Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en lo que resulte aplicable.

A manera de síntesis, las cuatro causas doctrinalmente identificables de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado, de carácter objetiva y directa son:

- a) La realización directa y legítima -sin falta- de daños incidentales resarcibles por parte de la Administración Pública (tomando en consideración, los acotamientos señalados respecto a los Poderes de la Unión), siempre y cuando no hubiese obligación jurídica de soportarlos -noción objetiva de perjuicio antijurídico-;
- b) La actuación ilícita de la Administración Pública, a través del actuar reprochable de sus agentes o servidores públicos -incluidos los daños impersonales o anónimos-, siendo éste el supuesto más común de imputación (y el que genera indemnizaciones integrales como se comentará ulteriormente);
- c) Los daños y perjuicios producidos a consecuencia de los llamados casos de “riesgo creado por la Administración Pública”. No contempla, pues, cualquier daño imaginable, lo que nos llevaría a otra posición por demás indeseable e insostenible económicamente, conocida como “socialización del riesgo”; y, por último, d) los daños derivados de “enriquecimiento sin causa” aplicables a la Administración Pública.

En términos generales, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que sería reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, contempla los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

La Ley consta de treinta y cinco artículos y de dos transitorios, y se encuentra dividida en cinco capítulos.

3. Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

En el primer capítulo se regulan aspectos relacionados con el ámbito de aplicación de la ley; requisitos de los daños y perjuicios que se causen por el Estado para poder ser indemnizados; la fijación del monto presupuestal que habrá de destinarse a cubrir las erogaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como la obligación de indemnizar las lesiones debidamente probadas.

3.1 Capítulo I Disposiciones Generales

En el artículo 1, se reconoce la Responsabilidad “Directa del Estado”, lo cual implica la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables, siempre que los daños generados hubiesen provenido de falta “grave”, como se anticipó. Bajo este sistema, para declarar responsable al Estado no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al Estado.

Ante la dificultad que se genera para los particulares lesionados -de acuerdo al actual sistema de responsabilidad de los servidores públicos- de probar el actuar ilícito de los mismos, es decir, su culpabilidad, así como de acreditar la insolvencia de éstos, en el propio artículo primero, se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa, toda vez que no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la responsabilidad de carácter *objetivo* por la que se opta en esta ley, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre este término de la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema vigente. Este nuevo sistema es conocido bajo el nombre de Teoría de la Lesión Antijurídica.

Cabe señalar que el texto constitucional aprobado, señala que “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”.

Constituye un Principio General de Derecho Público considerar que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen la obligación jurídica de cumplirlos. Es importante puntualizar esto, pues resultaría incorrecto que un ordenamiento legal hiciera alusión a la “actividad administrativa irregular del Estado”, como si este concepto se tratara de la regla general y no de la excepción. Es cierto que eventualmente se presentan “actos administrativos irregulares”; este hecho debe ser considerado como un fenómeno aislado y no como una conducta global y sistemática del Estado. Sería absurdo aceptar que haya una “actividad administrativa del Estado” que esté causando regularmente daños a los particulares y que, por ser constante o normal ese accionar, el Estado esté relevado del deber de indemnizar a los particulares lesionados.

Por otra parte, es evidente que cuando el texto constitucional hace referencia a la voz “actividad irregular”, no es con el propósito de vincularlo con el término “actividad ilícita”, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. En efecto, cuando se asocia la “ilicitud” con el “daño”, sobreviene o se actualiza la denominada “responsabilidad subjetiva”, noción que precisamente se ha superado con la reforma constitucional al artículo 113. La noción de la Responsabilidad Objetiva y Directa del Estado, la cual no es determinante, para los efectos de configurar la responsabilidad; que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales -conducta- sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño (consecuencia).

“Siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que, como tal, cause daños a los particulares o gobernados”.

En consecuencia, en el artículo primero, que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se entienda por “actividad administrativa irregular” aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportar. Este requisito de procedencia es el que en sede doctrinal se denomina “antijuridicidad objetiva”, mismo que, a diferencia de la llamada

“antijuridicidad subjetiva” que se relaciona con la conducta, contraria a Derecho, causante del daño, se predica del perjuicio económico que el particular debe tolerar, en tanto existan causas de justificación que legitimen tales afectaciones en el patrimonio de los particulares.

Así, de no existir tales causas de justificación del daño, el perjuicio económico resentido en el patrimonio de los particulares se transformará en lesión indemnizable por parte del Estado. Como ejemplos de causas de justificación que obligan a los particulares a soportar los daños ocasionados se encuentra el cumplimiento de una obligación impuesta por alguna ley o las provenientes de ejecuciones administrativas o judiciales, en cuyo caso, el daño o perjuicio causado sería jurídicamente válido y, por lo tanto, no susceptible de indemnización por parte del Estado.

Por otra parte, los daños serían indemnizables, salvo que se acredite que el daño no se causó como consecuencia de la actividad del propio Estado en el ámbito administrativo. Esta interpretación es congruente con el postulado de Responsabilidad Objetiva y Directa a que hace referencia expresa el texto constitucional.

Asimismo, con el objeto de establecer desde el inicio la unificación jurisdiccional en la materia, evitando así difíciles problemas aplicativos (que a otros países les ocasionó sostener simultáneamente diversos sistemas en materia de responsabilidad durante mucho tiempo), se ha dispuesto, para la consideración correspondiente, que la responsabilidad en que pueda incurrir el Estado (particularmente, la Administración Pública Federal a través de sus actos administrativos irregulares), cuando actúe en relaciones de Derecho Privado, también estarán sujetas a lo dispuesto por la ley reglamentaria.

Otra cuestión que es importante señalar es que el artículo primero establece expresamente que la responsabilidad a cargo del Estado será extracontractual, debiéndose entender por ésta, la que tiene su origen en un hecho o un acto jurídico, sin que exista vínculo previo entre las partes, situación distinta a la responsabilidad contractual que resulta del incumplimiento de obligaciones que tienen como origen un convenio o acuerdo de voluntades.

Por otra parte, si el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa la voluntad del pueblo mexicano en el sentido de constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la misma Constitución, es consecuente que se haya optado porque sean la Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, quienes deban expedir las conducentes leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, para dar cumplimiento al mandato del artículo 113 Constitucional. Es por lo anterior que en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se ha establecido que sus disposiciones se aplicarán en toda la República en el ámbito federal.

Además, con motivo de la adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos en el año de 1981, nuestro país aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para conocer de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos. Asimismo, el 1º de diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal por virtud de la cual se reconoció la jurisdicción obligatoria y de pleno derecho de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe señalar que la propia Convención establece que los fallos vinculativos de la Corte que ordenen indemnizaciones para reparar lesiones infligidas por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la misma, podrán cumplimentarse de acuerdo con lo establecido en la legislación interna de los Estados-Parte.

En tal virtud, y en ausencia de disposiciones legales precisas en México sobre la materia, resulta recomendable contar con un instrumento legislativo interno que, en armonía con el orden jurídico nacional, prevea mecanismos para la adecuada cumplimentación de los fallos que dicte la Corte Interamericana, así como, en su caso, de las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando estas últimas hayan sido previamente aceptadas por el Gobierno mexicano. En este mismo artículo 2 se ha previsto de manera expresa que las disposiciones contenidas en el Capítulo II serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar las recomendaciones aceptadas y los fallos que dicten la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

respectivamente, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones reparatorias a cargo del Estado mexicano, por concepto de Responsabilidad Patrimonial de carácter internacional.

Por otra parte, en el artículo 3 de la ley se exceptúan de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, así como los casos de fuerza mayor, ya que es fácil reconocer en ésta una causa externa en virtud de la cual no puede existir una relación de causalidad que dé lugar a una obligación de reparación de sus efectos lesivos. Los daños que son producto de un acontecimiento exterior irresistible, previsible o no, no pueden ser imputados a la Administración, ya que los daños que pueda causar no son consecuencia de su actuar administrativo, sino que le son ajenos, y, en ese sentido, debe soportarlos el particular. Aquí el punto es que, de acuerdo con el artículo 26 de la ley, a diferencia de otro tipo de causalidades (incluidas las causas externas que debe probar el particular cuyo patrimonio haya sufrido una lesión antijurídica), en el caso de un reclamo a la Administración corresponderá a ésta probar la existencia de la fuerza mayor, a fin de desvirtuar el vínculo causal que el particular intente acreditar como responsable del daño supuestamente resarcible.

En el artículo 4, se establecen los requisitos de los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada. La nota de “real” supone que se trata de un daño cierto y no simplemente posible o contingente; actual y no eventual, aunque también futuro, siempre que con certeza se sepa que ocurrirá el daño, además de ser concreto. Asimismo, por razones atinentes a la necesaria individualización del daño en una persona o grupo de ellas, así como por razones de índole económico, no sería posible reparar por parte del Estado los reclamos resarcitorios de toda una población, como tampoco atender cualquier reclamo cuando se trate de montos simbólicos por su baja cuantía. Por fuerza, el daño sufrido debe referirse exclusivamente a una persona o a un grupo de personas y no a todos los administrados, ya que de lo contrario, se trataría de una auténtica carga pública que debiera soportarse sin reparación.

Uno de los cuestionamientos que han surgido respecto de la aplicación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus consecuencias económicas para el mismo, es el concerniente al problema financiero que su incorporación y puesta en práctica

conllevaría. Si bien no existe una estadística seria y confiable al respecto en otros países, lo que sí consta es que la implantación del sistema ha generado un mayor cuidado en la prestación de los servicios públicos, habida cuenta que se tiene mayor conciencia de que los errores voluntarios o involuntarios que ocasionan daños y perjuicios a los particulares tienen un costo que debe pagarse, sin menoscabo de que en muchos casos se han generado repeticiones de lo pagado por el Estado respecto de servidores públicos a quienes, después de un procedimiento de responsabilidad determinada, les ha sido acreditada la infracción grave.

No obstante lo anterior, a fin de establecer medidas que atenúen los eventuales efectos económicos de la incorporación de la institución en México, se ha previsto, en los artículos 5 y 6 de la ley, que el monto presupuestal total que se pueda destinar a este fin, guarde relación proporcional con el crecimiento o decrecimiento económico-presupuestal del país. De esta forma, se evitaría que en un momento dado, ante una crisis de carácter económico, las consecuencias financieras de la Responsabilidad Patrimonial del Estado afectaran desproporcionadamente el presupuesto federal, comprometiendo otros rubros de vital importancia para el desarrollo nacional.

Esta ley establece un dispositivo en virtud del cual se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a incluir en el Presupuesto del Gasto Público Federal un porcentaje destinado al concepto de "Responsabilidad Patrimonial", de acuerdo a lo que actualmente prevé el encabezado del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuya reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1994 y que entró en vigor el primero de febrero del mismo año.

Asimismo, se dispone en el artículo 6 que el porcentaje destinado al concepto de Responsabilidad Patrimonial deberá ajustarse anualmente en proporción a la variación que registre el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal suerte que su monto se eleve o disminuya de acuerdo al comportamiento de la economía en su conjunto; y de acuerdo al artículo 7 de la ley, en el caso de la Administración Pública Federal, las dependencias, entidades y organismos que la integran deberán establecer en sus respectivos presupuestos un porcentaje similar al prefijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, para atender los reclamos por concepto de Responsabilidad Patrimonial que se le podrían presentar; en la

inteligencia de que si por la naturaleza de las actividades que desempeña alguna determinada dependencia o entidad no fuese especialmente generadora de daños y perjuicios, podría disminuir el porcentaje general y efectuar el traspaso de los montos presupuestales asignados, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con estas medidas se establece, en primer lugar, un tope económico máximo que pueda ser objeto de Responsabilidad Patrimonial y, en segundo lugar, el monto presupuestal destinado a tal fin se movería, como regla general, en forma sincrónica a la economía, conjurando así uno de sus principales problemas de instrumentación; en el entendido de que se prevé, también, como excepción, la posibilidad de que exista una propuesta de modificación presupuestal diferente a la regla general antes prevista, cuando tal medida se justifique plenamente.

A lo dicho cabría agregar algunos otros aspectos que complementarían las prevenciones enunciadas en el párrafo anterior:

- a) Con el propósito de que la presentación y atención de reclamos por concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado se lleve a cabo con debido orden y sin dar preferencia a unos sobre otros, la ley en el artículo 19 señala que cada dependencia o entidad lleve un registro de indemnizaciones debidas por concepto de Responsabilidad Patrimonial, en el cual queden registradas las resoluciones o sentencias definitivas de carácter condenatorio, de manera tal que la atención e indemnización de las mismas, cuando así proceda, se realice según el orden de emisión que señale dicho registro. Por razones de transparencia, se prevé que este registro pueda ser motivo de consulta pública.
- b) Cuando las reparaciones debidas en una o varias reclamaciones excedan el monto máximo presupuestal destinado al concepto de Responsabilidad Patrimonial en un año determinado, de acuerdo al artículo 8 de la ley, éstas deberán registrarse como las primeras para el ejercicio presupuestal inmediatamente siguiente, independientemente de la generación de intereses por demora.

- c) Además, de acuerdo con la ley, las partes, a través de la celebración de convenios, pueden resolver las controversias derivadas de la irrogación de daños en el patrimonio de los particulares con motivo de la actividad del Estado, bajo la supervisión de la Contraloría Interna o del Organo de Vigilancia correspondiente. Esta alternativa podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y, eventualmente, de carácter financiero.
- d) Por otra parte, se incorpora la mención de la figura del denominado “Seguro de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública”, de tal suerte que el monto de la reparación debida, en casos especialmente riesgosos, podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, gravitando así, desde el punto de vista económico, en forma menos significativa sobre el gasto público.
- e) Asimismo, en relación con el monto de las indemnizaciones que el Estado debe cubrir por concepto de daño moral, se ha fijado un tope a las indemnizaciones que deba pagar el Estado con motivo de los daños morales que pueda causar; y se ha fijado un máximo de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, como límite por cada reclamante para recibir la indemnización que el Estado resulte obligado a pagar con motivo de la irrogación de daños morales.

A falta de una listado de supuestos específicos de Responsabilidad Patrimonial, la característica de generalidad de la responsabilidad que se establece en la presente ley, encuentra explicación en la pretensión de comprender toda la actividad o funcionamiento del Estado, si bien por ahora exclusivamente referida a la actividad administrativa del mismo, a fin de no excluir de dicho régimen área alguna. Sin embargo, la ley reconoce la existencia de leyes administrativas que regulan en forma especial la Responsabilidad Patrimonial del Estado en determinadas áreas de su actividad. En consideración a tales casos, en su artículo 9, respeta los regímenes especiales de Responsabilidad Patrimonial del Estado contenidos en diversas leyes administrativas. En efecto, existen diversos ordenamientos legales que prevén algunos supuestos de Responsabilidad Objetiva o por Riesgo creado, tales como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley

Aduanera -en relación con el extravío de bienes depositados en recintos fiscales-, así como la Ley de Aviación Civil de 1995, entre otros. Por su especialidad, se ha considerado conveniente preservarlas, en el entendido de que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tendría una aplicación supletoria respecto de dichos ordenamientos legales.

En efecto, la actividad administrativa es tan amplia, diversa y especializada que lo óptimo sería realizar un esfuerzo doctrinal, jurisprudencial y legislativo tendiente a identificar los principales supuestos de responsabilidad correspondientes a cada área de servicios, atendiendo a sus particulares características y cuidando las finalidades propias del funcionamiento de los servicios público que van más allá de la sola reparación de daños y perjuicios. En este sentido, habrá de realizarse, una evaluación general de la operatividad de la institución jurídica que se ha incorporado, a fin de resolver sobre la pertinencia de precisar, en lo futuro, supuestos especiales de responsabilidad en la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, o bien, que permanezcan únicamente establecidos en las leyes administrativas respectivas, según la experiencia que se vaya obteniendo en esta materia.

Finalmente, en el artículo 10 se propone un mecanismo para desalentar la promoción de reclamaciones notoriamente improcedentes o que tengan como finalidad la simulación de daños con el indebido propósito de obtener algún tipo de indemnización. De esta manera, a quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo alguno, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Adicionalmente, se prevé que las dependencias o entidades tendrían la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve o simule la producción de daños con el propósito de acreditar la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener indebidamente alguna de las indemnizaciones a que se hace mención en esta iniciativa.

3.2 Capítulo II De las indemnizaciones

La teoría de la lesión antijurídica en la que se basa la concepción dogmática de esta ley, funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema tradicional. La consecuencia de este enfoque reviste una gran importancia, toda vez que modifica una concepción muy arraigada en el orden jurídico general: relacionar siempre la responsabilidad con la culpa; en cambio ahora, la indemnización por responsabilidad tendría una función más reparadora que sancionadora, independientemente de la culpa.

En congruencia con las recientes reformas constitucionales al artículo 113, en las cuales se incorpora el Instituto de la Responsabilidad del Estado como un instrumento solidario y resarcitorio, y se establece la obligación del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad provoque en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía, la presente integra un capítulo denominado “De las indemnizaciones”, en el cual se reconoce la función primordialmente reparadora de los daños causados a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Se trata de un régimen que no busca identificar culpables sino restituir o restablecer al particular afectado en su patrimonio, mediante el pago de una indemnización.

El objeto de la relación obligacional surgida de la Responsabilidad Extracontractual se expresa en una conducta exigible por el acreedor al deudor. Esta exigencia, objeto de la obligación, consiste en la reparación del daño. Quien la reclama por tener derecho a ella es un particular llamado sujeto activo, y quien debe tal reparación es el Estado o sujeto pasivo de la relación obligacional.

Por otra parte, con el propósito de equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio, se ha incluido, concretamente en los artículos 13 y 15, un criterio de aprobación.

La finalidad del criterio de ponderación es honrar el Principio de Solidaridad Social y de Justicia que anima a la propia Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en

razón de que no es igual el impacto negativo a un patrimonio personal abundante que a uno minúsculo, ya que la afectación proporcional en el primer caso es menor que en el segundo. Lo anterior no significaría en forma alguna que la existencia de un patrimonio mediano o alto no deba ser por sí mismo objeto de restitución integral como consecuencia de su afectación antijurídica imputable al Estado. Significa, más bien, que se considera que habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas -reparación de daño material emergente, lucro cesante, daño moral e intereses por mora- para quienes menores ingresos tienen; en concreto, para aquéllos cuyos ingresos son menores a cuatro salarios mínimos. En cambio, quienes demuestren -o se les demuestre- ingresos mayores a cuatro salarios mínimos, se le repararía el daño emergente y moral, así como intereses moratorios después de un tiempo mayor que el fijado para el primer grupo.

Como se puede advertir, la ley ha optado porque a una persona que tiene una posición económicamente desahogada y goza de un nivel profesional y laboral elevado, se le pague una indemnización “equitativa” por los daños que se le causen, a diferencia de la indemnización “integral” que sería pagada a una persona que no posee iguales ventajas.

Sin embargo, para que opere realmente esta garantía y se pueda invocar su violación por una disposición legal que conceda un tratamiento más favorable a quienes menos tienen, tendría que acreditar el quejoso respectivo que se encuentra situado exactamente en idéntica circunstancia respecto de aquél o aquéllos que reciben una indemnización mayor. Es decir, bajo la garantía de igualdad se debe “dar igual trato a los iguales y desigual trato a los que son desiguales”. Con base en lo anterior, relativo al otorgamiento de indemnizaciones “integrales” y “equitativas” resulta conforme con el principio de igualdad, toda vez que se estaría dando igual tratamiento a quienes se encuentren en idénticas circunstancias.

Cabe apuntar igualmente que, como parte del mencionado criterio de ponderación, en el artículo 12 de la ley, se incluye una importante diferenciación en el tratamiento indemnizatorio. Este criterio tiene dos finalidades básicas: prescribir *indemnizaciones integrales* para los reclamantes lesionados como consecuencia del actuar manifiestamente deficiente o ilegal de la Administración Pública e *indemnizaciones equitativas* para los reclamantes lesionados como consecuencia del actuar lícito o normal

de la Administración Pública, con lo que se atendería el importante propósito de desalentar las conductas ilícitas o anormales de la Administración, aun cuando sea irrelevante el dato subjetivo en la determinación de la acreditación de la Responsabilidad Patrimonial Objetiva del Estado.

La *indemnización integral* consiste en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, resarcimiento por daño personal y moral; y la *indemnización equitativa* comprende el pago del daño emergente, resarcimiento de daño personal y moral. Con esta prevención se estima válida la afirmación de que, si bien el elemento subjetivo es irrelevante para acreditar la Responsabilidad Objetiva y Directa del Estado, no es indiferente para los efectos indemnizatorios de la misma.

Los artículos 14 y 15 se refieren al *quantum* de la indemnización y, en forma más específica, a la determinación de la indemnización y su actualización. Por lo que hace a la cuantía, debemos decir que será aquella que resulte de las valoraciones aceptadas en otras leyes para reconocer el valor de los daños efectivamente producidos, según sea su naturaleza.

En cuanto al punto relacionado con el momento de la valoración del perjuicio, la más elemental experiencia dicta que las cosas no valen lo mismo cuando se producen los daños, que cuando se pagan las indemnizaciones por los daños causados, ya que el tiempo entre un evento y otro es, las más de las veces largo, pudiendo sobrepasar en ocasiones varios años. Lo anterior se vuelve aún más delicado en épocas de inflación aguda, ya que en poco tiempo las mismas cosas varían sus valores en forma vertiginosa.

Es por ello que en la ley, preventivamente, se ha establecido que a la cantidad indemnizatoria deberán sumarse los intereses devengados hasta la fecha de pago, a fin de ser congruentes con el principio de indemnización integral propio de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En otras palabras, sea la autoridad administrativa, sea la autoridad jurisdiccional, deben tomar en consideración la actualización de los valores, después de transcurridos los plazos que dispongan nuestras leyes para efectuar el pago.

La indemnización preferente debe ser la “dineraria”; sin embargo, se prevé que, previo acuerdo con el sujeto activo de la reclamación, pueda ésta ser sustituida por una indemnización *in natura*, es decir, en especie, tal y como se prevé en el artículo 11 inciso B. En el artículo 14 de la misma se establece la forma de calcular los montos de las indemnizaciones, según si se trata de daños personales o muerte, o bien si se está frente a un daño moral.

Por lo que hace a la reparación de daños personales relativos a lesiones físicas, incluida la muerte del particular por causa de un hecho imputado al Estado, la ley remite a los ordenamientos legales vigentes que establecen la forma como deben calcularse, para efectos indemnizatorios, los efectos lesivos de las lesiones personales respectivas.

Estas medidas resarcitorias se tornan mucho más urgentes cuando el sujeto activo reclamante cuenta con ingresos por debajo de cuatro salarios mínimos. Son a estos grupos de personas para quienes se han establecido fórmulas más equitativas, con el propósito de atemperar los efectos lesivos que se les causen, porque son estos estratos socio-económicos quienes proporcionalmente más sufren las consecuencias patrimoniales lesionantes.

En relación con el tope máximo de las indemnizaciones que debe pagar el Estado con motivo de los daños morales que cause, cabe agregar que dicha cifra se ha establecido en la presente tomando en consideración que el artículo 1916 del Código Civil Federal prevé que el monto de la indemnización lo determinará el juez, tomando en cuenta diversos criterios dentro de los cuales menciona la situación económica del responsable.

Sin embargo, si el sujeto pasivo o responsable de la relación jurídica fuese el Estado, para el juzgador resultaría sumamente difícil determinar la situación económica de un ente complejo como es éste, por lo que cuando el Estado resultara responsable patrimonialmente por daño moral, sería inequitativo aplicarle el criterio señalado en el Código Civil Federal a efecto de fijar el monto de la indemnización que deba cubrir, ya que tomando en cuenta la dificultad que existe para determinar su capacidad económica y ante la circunstancia de que el Estado se presume siempre solvente, la víctima podría aprovechar esta situación para reclamar injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado.

En el artículo 15 de la ley se incorpora la mención de la figura del denominado “Seguro de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública”. Su importancia salta a la vista si pensamos que pueden identificarse una gran cantidad de eventos que en la actividad o funcionamiento administrativo -por acción u omisión- pueden ocasionarse y ser imputados al Estado para su reparación o indemnización procedente. Así, de mediar algún Seguro de Responsabilidad Civil, contratado previamente por la Administración Pública, el monto de la reparación debida podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, gravitando así, desde el punto de vista económico, en forma menos significativa sobre el gasto público.

Capítulo III Del Procedimiento

El primer aspecto que habría que señalar es que siguiendo los principios de economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fe, entre otros, que expresamente recoge la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13, resulta consecuente prescribir que las reclamaciones podrán iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Es por lo anterior, que se prevé que la Administración esté facultada para iniciar, ante sí misma, un Procedimiento de Reclamación por Responsabilidad Patrimonial, sin esperar a que la víctima de las lesiones patrimoniales antijurídicas lo haga, sin perjuicio, ciertamente, de que también sea el interesado quien lo impulse por iniciativa propia artículo 17.

Conforme, también, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero especialmente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 21, ha estimado conveniente que las reclamaciones deban presentarse indistintamente ante la dependencia o entidad presuntamente responsable, o ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta última posibilidad se basa en el hecho de que existiría la idea, a veces infundada, de que las dependencias o entidades ante quienes se pueda presentar la reclamación, sistemáticamente negarían las pretensiones que se les solicitaran en protección de sus propios servidores públicos; y que en cambio, teniendo la posibilidad de presentar la reclamación ante autoridad administrativa distinta a aquélla de donde haya surgido el acto jurídico o hecho material

lesionante, habría mejores posibilidades de tener éxito en cuanto a obtener satisfacción por el reclamo.

Lo fundamental, pues, es que el administrado cuente con la alternativa para optar ante quién presentar su reclamación, aunque habría una excepción. Esta consiste en que si el reclamo es consecuencia de una lesión indemnizable por la actividad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la reclamación tendría que iniciarse y recibirse únicamente ante y por ella misma; si bien, contra su resolución sí habría la opción de elegir entre la vía administrativa (recurso de revisión) o la vía jurisdiccional.

Además, en tanto que uno de los propósitos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el de evitar la multiplicidad de procedimientos que se hallan regulados en muy diversas leyes y reglamentos administrativos, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remite a ella en el artículo 19, en todo aquello que no esté particularmente previsto por la ley para regular la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esta situación se confirma por el hecho de haberla incluido entre las leyes que le son supletorias en su aplicación. Por lo que hace al procedimiento que debe seguirse en caso de optar por la vía jurisdiccional, sea antes de presentar el Recurso Administrativo de revisión, o bien, posteriormente, una vez resuelto éste en contra de las pretensiones del interesado reclamante, la iniciativa establece que dicho Procedimiento Jurisdiccional deberá ajustarse al que regula el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a la acreditación de la lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular, se puede afirmar que la identificación de la causa productora del daño se logra a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de gran parte de los resultados dañoso, a aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y, al propio tiempo, determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener para producir el daño.

Este proceso deductivo, consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando, pues, incluido dentro del concepto, todos los demás hechos concurrentes, a cargo de sus respectivos autores; de tal suerte que una posición demasiado flexible e imprecisa de la

causalidad traería consecuencias altamente negativas para las finanzas del país; así como situaciones cualitativa y cuantitativamente injustas a los particulares si se adopta un criterio rígido o intransigente que no deje a la autoridad administrativa o al juzgador más remedio que desestimar prácticamente cualquier reclamo.

A fin de resolver muchas de las dificultades que a lo largo de la vida de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado se han presentado en otros países, se ha incluido en el artículo 21 un precepto que señala los criterios a que deberá ajustarse el reclamante para acreditar la existencia de la relación de causalidad entre la lesión patrimonial y la actividad administrativa. Además, en los artículos 22, 23 y 24 se prevén aspectos de carácter procedimental, relativos a la carga de la prueba, contenido de las sentencias o resoluciones que se dicten con motivo de los reclamos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como impugnación de dichas resoluciones mediante el recurso de revisión.

El plazo de prescripción que se ha adoptado en el artículo 25, si bien difiere del establecido por el Código Civil Federal para la Responsabilidad Civil proveniente de actos ilícitos que no constituyen delitos, que es de dos años y corre desde el día en que se verificaron los actos, según lo dispone el artículo 1161, fracción V, y el 1934 del mismo, coincide con el plazo de un año establecido recientemente por esa soberanía para los casos en que se haya determinado responsabilidad del servidor público mediante el Procedimiento Administrativo Disciplinario cuando la falta administrativa haya causado daños y perjuicios, según lo dispone el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En materia de prescripción, especial mención merecen los casos de daños personales en los cuales se produzcan lesiones de carácter físico o psíquico a las personas; en estos supuestos, el cómputo del plazo de un año para exigir la indemnización correspondiente deberá iniciarse a partir de la curación de la víctima, o en su defecto, cuando sea médicamente posible determinar el alcance de sus secuelas. Lo anterior permite implícitamente extender el plazo para poder reclamar la indemnización debida, lo cual resulta plenamente justificado, máxime que pueden haber casos en los cuales aparentemente no se presentaron daños personales a partir de una rápida y superficial revisión física, mas sin embargo, éstos se manifiestan pasado algún tiempo. Lo

propio podría decirse, incluso con mayor razón, en el caso del daño psíquico de una víctima. Para ambos supuestos de daños físicos o psíquicos, se estimó más justo prever la posibilidad de iniciar el cómputo del plazo de la prescripción a partir de la determinación del alcance de las secuelas, cuando ello sea factible, a fin de no prolongar innecesariamente el plazo señalado.

Además, se prevé una hipótesis normativa que deriva de una disposición previa que establece que “la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la Vía Jurisdiccional Contencioso-Administrativa no presupone por sí misma derecho a la indemnización” contenida en el artículo 20. En efecto, se sabe que no todo acto administrativo, por el solo hecho de ser anulable por razones de fondo o de forma, genera daños y perjuicios. De manera tal que, cabe la posibilidad de que en forma posterior a la resolución administrativa o sentencia que tenga el carácter de definitiva o firme, pueda presentarse una reclamación por daños y perjuicios por considerar un particular que se le han causado lesiones patrimoniales antijurídicas.

Si existe esta posibilidad, justo es que en materia de prescripción se prevea tal situación, ya que de otra manera, muy probablemente sucedería que cuando el particular quisiera intentar la reclamación de daños y perjuicios, después de un procedimiento o juicio de nulidad de un acto administrativo, se hallara con la eventualidad de que su acción estuviera prescrita. Para evitar esta contingencia, es pertinente prever que en tales casos el plazo de prescripción general de un año se empiece a computar cuando exista resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Finalmente, en el artículo 26 se establece la posibilidad de que las partes, por vía convencional, puedan resolver la controversia derivada de la irrogación de daños en el patrimonio de los particulares, vulnerando con ello la garantía de integridad patrimonial. En efecto, el señalamiento de esta posibilidad convencional entre las partes involucradas en el reclamo de Responsabilidad Patrimonial, en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es una vía alterna de solución. Es lógico esperar que si las partes -reclamante y reclamado- interesadas en solucionar una reclamación determinada logran ponerse de acuerdo en los montos indemnizatorios y en la forma de pago respectivo, no se encuentra objeción para que así sea. Básicamente, estos convenios deberán ser de terminación de la controversia que se haya planteado a raíz de un particular reclamo

patrimonial, tras haberse puesto las partes de acuerdo en dos puntos fundamentales: la cuantía de la indemnización solicitada y la forma de pago. Estos convenios podrían celebrarse en cualquier momento a partir de la presentación formal del reclamo, incluso después de resuelto administrativa o jurisdiccionalmente el asunto de que se trate; si bien, en estos últimos supuestos lo único que sería objeto de acuerdo es la forma de pago, toda vez que el *quantum* debido ya estaría fijado por las autoridades.

Capítulo IV De la Concurrencia

En el presente capítulo se establecen los criterios de imputación que deberán tomar en cuenta las autoridades administrativas o jurisdiccionales para repartir o distribuir la carga indemnizatoria que representa la reparación de la lesión patrimonial inflingida a un particular o grupo de particulares, por parte de los coautores del mismo, en los casos de concurrencia en la producción del daño.

La concurrencia de agentes o coautoría puede presentar diversas modalidades. En efecto, ésta puede presentarse entre la Administración Pública y la víctima, como lo previene el artículo 27 de la presente; entre la Administración y un tercero particular, entre la Administración, la víctima y un tercero particular, y entre dos o más entidades de la propia Administración. Además, dicha concurrencia podría presentarse entre una dependencia y algún Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio o también entre dos Entidades Paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, o cualquier otra variación posible de acuerdo con la organización administrativa vigente, incluidas diferentes combinaciones en cuanto a niveles de gobierno a que se encuentren adscritas tales entidades.

La presente ley ha establecido el criterio de la “solidaridad” como la solución más adecuada para resolver los problemas de concurrencia. Al respecto, en el artículo 27 se ha establecido que la regla debe ser la distribución proporcional entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo a su respectiva participación. Y la excepción, la solidaridad entre los cocausantes, sólo para los casos en que no sea posible identificar indubitablemente la exacta participación de cada uno de los causantes concurrentes en la lesión patrimonial producida, según prescribe el artículo 29.

Es preciso hacer mención de los criterios de imputación que pueden contribuir en auxilio de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que deban resolver sobre la distribución proporcional de la indemnización debida entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, a fin de identificar a la entidad o entidades que resulten total o mayormente obligadas a responder de los hechos o actos lesionantes frente al particular reclamante.

Asimismo, en el artículo 30 se ha introducido la figura de la “subsidiariedad”, la cual resulta útil y conveniente para resolver ciertos casos de Responsabilidad Concurrente, particularmente aquéllos concernientes a la participación de concesionarios de servicios públicos que con su actuar -o no actuar- generan lesiones patrimoniales resarcibles. Esta ley rompe con las ideas extremas que señalan que la Administración Pública es la que debe resarcir, en todos los casos, los daños producidos por los concesionarios, por una parte; y por la otra, que sean los concesionarios, en todos los casos, también, los que deban responder directamente por los daños ocasionados. Ante estas posiciones extremas, en este ordenamiento se ha estimado que la Responsabilidad Subsidiaria del Estado respecto de las lesiones ocasionadas por los concesionarios es la adecuada; tanto más, si se toma en cuenta la protección que significa para los particulares lesionados, ya que quedarían protegidos ante una posible insolvencia del concesionario lesionante, sin que, por otro lado, grave excesivamente sobre el patrimonio público.

Capítulo V Del derecho del Estado de Repetir Contra los Servidores Públicos

La materia que constituye el objeto de regulación de la presente Ley es, precisamente, la Responsabilidad Patrimonial del Estado y no de los servidores públicos; sin embargo, es innegable su estrecha vinculación, particularmente tratándose del derecho que el Estado tiene para repetir contra los servidores públicos que con su acción u omisión hayan ocasionado daños y perjuicios que, en un régimen de Responsabilidad Directa y Objetiva del Estado, se le imputen a éste por los particulares lesionados patrimonialmente y por la Ley.

Bajo el régimen de Responsabilidad Directa del Estado integrado en la presente, en seguimiento de la disposición constitucional que reglamenta, los particulares verían mejor protegido su patrimonio ante la posible insolvencia del servidor público, evitándose además las previsibles dilaciones en cuanto a la reparación de las lesiones patrimoniales sufridas. De ninguna manera un régimen de Responsabilidad Patrimonial como el que se somete a la consideración de esa soberanía, tiene como propósito solapar las responsabilidades personales de los servidores públicos, sino garantizar fundamentalmente el derecho de los particulares a su integridad patrimonial, y contribuir a elevar la calidad de los servicios públicos.

En el artículo 31 se ha considerado mantener la facultad potestativa del Estado para repetir en contra de los servidores públicos que hayan causado un daño en el patrimonio de los particulares. Además, no basta que exista cualquier reparación para que pueda justificarse la repetición correspondiente en contra del servidor público. De ahí la necesidad de seguir un Procedimiento Administrativo Disciplinario de responsabilidad para analizar la conducta desplegada en el evento particular por parte del servidor público, y sólo que tal conducta pudiera enmarcarse como falta o infracción grave, habría posibilidad de exigirle el reembolso correspondiente. De no ser así, existiría el riesgo de paralizar la necesaria actuación de la Administración Pública, ya que ningún servidor público se expondría a actuar si con ello pudiera ocasionar algún daño indemnizable por el Estado, y que éste posteriormente repitiera contra aquél.

El problema que se presenta es definir cuándo se puede considerar como grave una falta. En el segundo párrafo del artículo 31 se ha optado por incorporar los elementos a que se refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para imponer las sanciones administrativas; asimismo, se han integrado una serie de criterios que están más especialmente relacionados con la gravedad cualitativa de las faltas administrativas y que las autoridades administrativas y jurisdiccionales tendrán que atender antes de calificar como grave una falta, tomando en consideración que de esa calificación derivará la posibilidad de reclamar la repetición del pago desembolsado por el Estado, a fin de reparar los daños antijurídicos indemnizables ocasionados a los particulares.

Por otra parte, el artículo 32 reconoce que la afectación de bienes y derechos de los particulares por parte de los servidores públicos debe extenderse a los del propio Estado, en cuyo caso es lógico prever que pueda seguirse igual procedimiento que el preceptuado para los particulares contra el Estado, para exigirle a los infractores con falta grave la indemnización correspondiente, cuando los bienes y derechos de aquél hubiesen sido lesionados como consecuencia de la actuación de sus agentes.

Es oportuno señalar que los servidores públicos que hayan resultado responsables por falta grave, como consecuencia de haberles seguido el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, deben contar con medios de defensa equivalentes a los que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para cualquier sanción administrativa o económica.

En el artículo 34 se ha establecido una modalidad en materia de prescripción concerniente a la indispensable interrupción de los plazos prescriptorios que actualmente se prevén en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para que el superior jerárquico y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impongan las sanciones que la misma ley establece. Esta situación es especialmente relevante ya que de no establecerse expresamente la interrupción de tales plazos de prescripción en virtud de la presentación de reclamaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado, podría suceder que una vez concluido el Procedimiento Administrativo o Jurisdiccional que establece la presente, y por virtud de ellos se condenara al Estado a pagar la indemnización reclamada y, aún más, que de la valoración correspondiente se dedujera la probable responsabilidad administrativa del servidor público, no se podrían imponer las sanciones que el caso ameritara, incluido el derecho a repetir que el Estado tendría contra el servidor público infractor, ya que la acción respectiva se encontraría para entonces prescrita.

Finalmente, en el artículo 35 se considero que las sumas que se obtengan, en su caso, con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se integren al presupuesto específico para Responsabilidad Patrimonial, antes que al Erario Federal.

3.6 Artículos Transitorios

La presente contiene dos disposiciones que regulan el régimen transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En congruencia con la única disposición transitoria de la reforma constitucional al artículo 113, segundo párrafo, que esta Ley reglamenta, se determina que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado entrará en vigor el primer día de enero del año 2005, precisamente porque se tiene la intención de conceder tiempo suficiente para integrar de mejor manera los estándares de los servicios públicos, así como para que la Administración Pública Federal tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, los aspectos deficientes que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios y funcionamiento públicos, en forma previa a la entrada en vigor del presente instrumento legal.

Finalmente, en el artículo Segundo Transitorio se respeta el Principio de la Irretroactividad de la Ley, al señalar que los asuntos que se encuentren en trámite en las Dependencias, Entidades o en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo relacionados con la indemnización a los particulares, derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el Procedimiento Administrativo correspondiente.

CONCLUSIONES

- I. La realización de este trabajo tiene como objetivo el dar a conocer la forma, los elementos, el procedimiento de los particulares para pedir al Estado se responsabilice de los daños que pudiese causar con motivo de su actividad.
- II. El concepto del Estado es para el desarrollo del trabajo de gran trascendencia, ya que partiendo de esta organización es posible hacer efectiva la Institución Patrimonial del Estado por parte de los particulares. El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano, que tiene como fin, el bien común. Y el bien común perseguido por el Estado es el bien público.
- III. La actividad del Estado, son el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben de alcanzar. Además, el Estado realiza, actividades de policía, de fomento y de servicios públicos.
- IV. Las funciones del Estado son las de seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural, para el bienestar de la sociedad y la armonía de ésta; pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman.
- V. El Estado para realizar sus funciones crea organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. De esta forma, tenemos lo que se conoce como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Así, existe un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho.

- VI. La función legislativa tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella prevé, personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.
- VII. La función jurisdiccional tiene como origen el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano, así lo establece el artículo 17 constitucional.
- VIII. La función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cuál produce situaciones jurídicas individuales.
- IX. El fin de la administración pública, es la realización del interés general. Se entiende que la acción de administración la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad.
- X. Un concepto importante para nuestro trabajo son los servicios públicos y los debemos entender como las actividades que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continúa, como la distribución de agua, drenaje, pavimentación, correo, etc., y esto puede ser de forma directa mediante sus propios órganos o bien indirecta por medio de particulares.
- XI. Como parte de su actividad, el Estado debe allegarse de los medios necesarios para poder actuar y desempeñar sus funciones. Esto lo hace a partir de los ingresos que percibe por distintos conceptos. Esta plasmado en el artículo 31 de nuestra Constitución como “obligación de los mexicanos, la de contribuir para los gastos públicos, de la federación, estado o municipio en que se resida de una manera proporcional y equitativa”. De dicha disposición se desprende que el

impuesto constituye una obligación, que debe ser establecido por una ley, debe ser proporcional y equitativo y debe establecerse para cubrir gastos públicos.

- XII. El Estado recibe los ingresos que normalmente se originan por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y los aprovechamientos que obtiene por sus actividades, todo en virtud de su poder de imperio o autoridad. Una vez que se ha obtenido los ingresos, el Estado debe proceder a su inversión y esto se traduce en el gasto público, tendiente a la atención de servicios públicos y a contribuir a la capitalización. Además, el gasto público se destina a la cumplimentación de programas de interés o beneficio público.
- XIII. En lo referente al procedimiento administrativo, se alude a este como el procedimiento idóneo para la presentación de una reclamación con motivo de un perjuicio causado al particular por parte del Estado; son los trámites, las formalidades que la Administración debe observar para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.
- XIV. El Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés generador de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público encaminados a la ejecución de la ley.
- XV. A partir de la reforma realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, el Estado, al optar por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

- XVI. Esta garantía constitucional consistente en procurar la “integridad patrimonial” de los ciudadanos y el deber correlativo del Estado a indemnizar las lesiones antijurídicas que con motivo de su actividad irroge en el patrimonio de los particulares, cuando no tengan éstos el deber jurídico de soportarlos.
- XVII. Para finalizar, es necesario resaltar que gracias a la incursión material de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial en nuestro país, ya no existe justificación para exonerar al Estado de su Responsabilidad Patrimonial en virtud de su carácter de soberano. Por el contrario, el Estado debe compensar los daños que le cause a los gobernados en sus derechos o bienes, con motivo de su actividad.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 3ª. ed., UNAM, México, 1979.
- ALTAMIRA GIGENA, Julio I., Responsabilidad del Estado, Buenos Aires, Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., 1973.
- ALTAMIRA, Pedro Guillermo, Curso de Derecho Administrativo, Depalma, Edición póstuma, Buenos Aires, 1971.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, 1982.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, t. V, 6ª ed., Buenos Aires, Editorial La Ley, 1996.
- _____, Derecho Administrativo, t. I, Depalma Editor, Buenos Aires, 1955.
- BUTTGEBACH, André, Manual de Droit Administratif, Jarcie, Bruselas, 1966.
- CANASI, José, Derecho Administrativo, t. IV, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1977.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, México, Editorial Porrúa, 1973. (La primera edición de esta obra fue publicada en 1939 bajo el nombre de La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México).
- CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, 4ª ed., ampliada y actualizada, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1993.
- _____, Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Buenos Aires 1988.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis doctrinal y jurisprudencial, México, Editorial Porrúa, 1997.
- DEBAASCH, Charles y Marcel Pinet, Les grands textes administratifs, Sirey, París, 1976.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1991.
- DÍAZ, Luis Miguel (compilador), México y las Comisiones Internacionales de Reclamación, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie H, t. I, Derecho Internacional Público, núm. 6, 1983.

- DIEZ Manuel María, Derecho Administrativo, t. I, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1967.
- _____, Manual de Derecho Administrativo, t. II, 2° ed., Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.
- DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo, t. II, Buenos Aires, Editorial Astrea de Rodolfo y Ricardo Depalma, 1992.
- ESCOLA, Héctor Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, vol. 1, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1998.
- FORSTHOFF, Ernst, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 33 ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, Madrid, Editorial Civitas, S.A., reimp. 1989.
- _____, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo II, 3a. ed., Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, 34° ed., Editorial Porrúa, México, 1982.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, Derecho Administrativo, Tomo I, 9ª. ed., E.I.S.A., Madrid, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, "Funciones del Estado", t. X, en Nueva Enciclopedia Jurídica, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1971.
- _____, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Apuntes tomados en la Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.
- _____, Tratado de Derecho Administrativo, vol. II, 10° ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1992.
- _____, Tratado de Derecho Administrativo, vol. I, 7ª ed., 1ª. Reimp., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- GAZCÓN Y MARÍN, José, Derecho Administrativo, t. I, Madrid. 1955.
- GIANNINI SEVERO Massimo, Derecho Administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, trad. Luis Ortega.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1997.
- GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, t. II, Editorial Macchi, Argentina, 1986.
- GRISEL, André, Droit Administratif Suisse, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1970.
- HAURIOU, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Editorial Reus, Madrid, 1971.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, 2ª ed., Albatros, Buenos Aires, 1978.
- JORDANA, El problema de los fines de la actividad administrativa, RAP, núm. 4.
- LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, Edición facsimilar, México, 1978.
- LEGUINA VILLA, Jesús, La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, 2º ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1983.
- MAYER Otto, Derecho Administrativo Alemán, t. III, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949.
- NIETO, Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, t. III, Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 1ª. ed., Editorial Porrúa, México, 1967.
- PARADA, Ramón, Derecho Administrativo, t. I, Marcial Pons, Madrid, 1991.
- ROVERSI-MÓNACO, Favio, Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, t. I (A-J), trad. de Raúl Crisafio y otros, México, 1981.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, Curso de Derecho Administrativo, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, 1885.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, 4ª. ed., tomo I, sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, t. I, 10 ° ed., Editorial Porrúa, México, 1981.
- SILVA CIMMA, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1969.

- VILLAR PALASI Y VILLAR EZCURRA, Principios de Derecho Administrativo, 3ª. Ed., Madrid, 1993.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F 5 de febrero de 1917).
- Código Fiscal de la Federación (D.O.F de 31 de diciembre de 1981).
- Decreto de 31 de mayo y 30 de julio, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910, y fue complementado dicho Decreto en 1913.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (D.O.F de 13 de marzo de 2002).
- Ley Aduanera (D.O.F el 15 de diciembre de 1995).
- Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (D.O.F. de 31 de diciembre de 1941). Dicha Ley quedó abrogada por decreto del Congreso de la Unión que dirigió el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988.
- Ley de Expropiación (D.O.F del 25 de noviembre de 1939).
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005.
- Ley de pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles (expedida el 23 de febrero de 1822).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F de 31 de diciembre de 1976).
- Ley de Reclamaciones del 23 de noviembre de 1917.
- Ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919 que reforma la de 1917.
- Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911.
- Ley de Responsabilidad Civil por Daños nucleares (D.O.F., 31 de diciembre de 1974).
- Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F., 19 de febrero de 1940).
- Ley del Servicio Postal Mexicano (D.O.F., 24 de diciembre de 1986).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (D.O.F del 4 de agosto de 1994).

- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (D.O.F 14 de junio de 2002).
- Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (D.O.F de 31 de diciembre de 1982).
- Ley Federal del Trabajo (D.O.F., 1º de abril de 1970).
- Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (D.O.F., del 27 de diciembre de 1991).
- Ley General de Deuda Pública (D.O.F del 31 de diciembre de 1976).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F del 29 de diciembre de 1976).
- Reglamento de la ley que crea la Comisión de Reclamaciones del 28 de diciembre de 1917.
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo (D.O.F., 25 de agosto de 1959).